



1° dicembre 2016

n. 68

## Strumenti di difesa contro le importazioni oggetto di dumping da parte di Paesi non membri dell'Unione europea (COM(2016)690) (COM(2016)721)

Tipo di atto	<i>Comunicazione/Regolamento</i>
Data di adozione	<i>18 ottobre 2016 - 9 novembre 2016</i>
Base giuridica	<i>Articolo 207, paragrafo 2, TFUE</i>
Settori di intervento	<i>Politica commerciale comune, misure antidumping, importazioni UE, industria siderurgica, Cina</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>Esaminati dal Consiglio UE dell'11 novembre 2016. Assegnati alla Commissione Commercio internazionale del Parlamento europeo, che non ne ha ancora avviato l'esame</i>
Assegnazione	<i>19 ottobre 2016 - 14 novembre 2016---X Commissione Attività produttive</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>25 ottobre 2016</i>

### FINALITÀ/MOTIVAZIONE

Il 18 ottobre 2016 la Commissione europea ha presentato la comunicazione "**Verso una politica commerciale solida per l'UE nell'interesse della crescita e dell'occupazione**" [COM\(2016\)690](#), alla quale ha fatto seguito, lo scorso 9 novembre, la **proposta di regolamento** [COM\(2016\)721](#), con cui viene introdotto un **nuovo metodo di calcolo del dumping** nei confronti di Paesi terzi che adottano **pratiche commerciali sleali**.

Nella comunicazione la Commissione europea **sollecita gli Stati membri ad approvare con urgenza la proposta di regolamento** presentata già nel 2013 ([COM\(2013\)192](#)), volta a **modernizzare gli strumenti di difesa commerciale**, sulla quale si è prodotta una **situazione di stallo** per effetto del mancato accordo in sede di Consiglio. Oggetto di controversia è, in particolare, la **permanenza o meno della cosiddetta regola del dazio inferiore** (vedi *infra* paragrafo "**La regola del dazio inferiore**"), che a **giudizio della Commissione europea** e di alcuni Stati membri (tra cui l'Italia) **andrebbe soppressa**

in quanto non sufficiente a tutelare le imprese europee di fronte al *dumping* praticato da alcuni partner commerciali, in particolare dalla Cina.

La Commissione ha ritenuto necessario assumere questa iniziativa per effetto del rischio di un'imminente **decadenza di alcune disposizioni del Protocollo di adesione della Cina** al WTO relative ai criteri per la determinazione del *dumping* per le **economie non di mercato** (vedi *infra*, paragrafo "*Riconoscimento dello status di economia di mercato alla Cina*").

La Commissione europea, in attesa che si definisca la questione del riconoscimento della Cina quale economia di mercato, al fine di **evitare un vuoto normativo e una situazione di incertezza**, ha prospettato una soluzione con la quale tenta di aggirare la suddetta questione del riconoscimento e di assicurare, nel contempo, un livello di protezione *antidumping* adeguato.

Sulla questione si è espresso anche il **Parlamento europeo in una risoluzione** del maggio scorso, con la quale i deputati hanno affermato a larghissima maggioranza (546 favorevoli, 28 contrari e 77 astenuti) che finché **la Cina non avrà soddisfatto i cinque criteri stabiliti dalla UE per definire le economie di mercato**, le sue esportazioni dovranno continuare a essere trattate con una metodologia "**non standard**".

## CONTESTO

In linea generale, si configura la pratica del *dumping* allorché un prodotto viene **immesso in un mercato estero a un prezzo inferiore a quello normalmente applicato nel mercato interno**, in tal modo distorcendo la concorrenza a danno delle imprese del Paese importatore.

Il WTO considera il *dumping* una **pratica commerciale sleale** che i Paesi importatori possono contrastare con l'introduzione di **dazi antidumping**, purché dimostrino:

- l'esistenza del *dumping*,
- l'esistenza di un grave pregiudizio per le imprese nazionali,
- un nesso causale tra i due elementi.

Per **marginale di dumping** si intende la differenza tra il prezzo utilizzato nelle normali operazioni commerciali nel mercato del Paese di esportazione (**valore normale**) e il prezzo all'esportazione.

Il WTO **vieta dazi antidumping superiori al margine di dumping**; pertanto, il margine di *dumping* rappresenta il livello di dazi più elevato che il Paese importatore può imporre.

**Pratiche commerciali sleali**, come il *dumping* e le sovvenzioni, causano **gravi danni all'industria e ai lavoratori europei**.

La Commissione sottolinea che sovvenzioni governative e politiche distorsive dei prezzi hanno alimentato la concentrazione di alcune produzioni in taluni Paesi e determinato **enormi sovraccapacità** a scapito delle produzioni europee.

Il problema si è posto negli anni più recenti con particolare riferimento alla **Cina** che ha visto crescere enormemente la propria capacità produttiva e la quota di mercato mondiale.

## LE QUOTE DI MERCATO NEL COMMERCIO MONDIALE

L'UE-28, la Cina e gli Stati Uniti sono i tre maggiori attori globali del commercio internazionale dal 2004, anno in cui la Cina ha superato il Giappone.

In base ai **dati pubblicati dal WTO** sul **commercio internazionale di merci**, nel **2004** la Germania era il principale esportatore mondiale con una quota di mercato del 10%, seguita dagli Stati Uniti (9%) e dalla Cina (6,5%), mentre **l'Italia** occupava la settima posizione con una quota del **3,9%**. Nel **2015**, la **Cina occupava la prima posizione** con una quota di mercato del 14% (Stati Uniti 9,2%, Germania 8,1% e **Italia**, al decimo posto, con il **2,8%**).

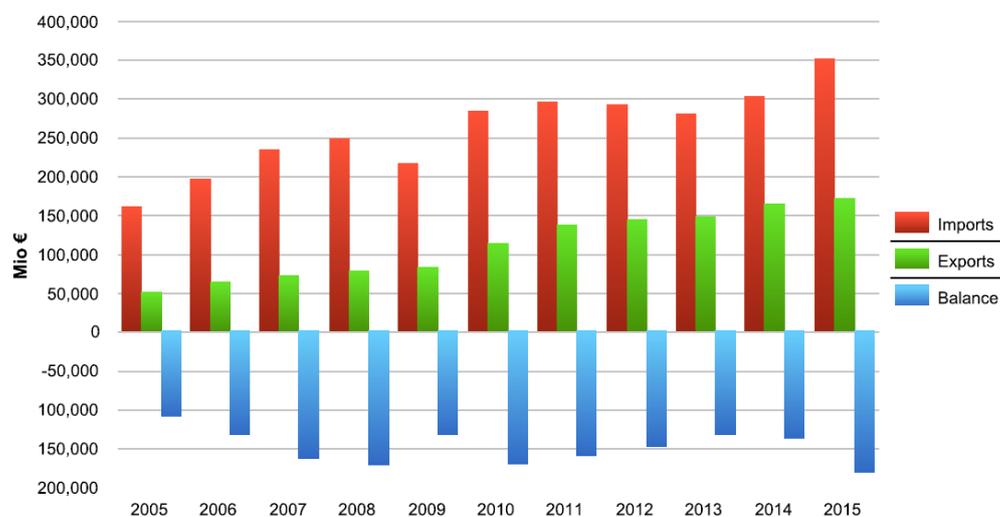
Exporters	Share in value in world's exports, % in 2004	Share in value in world's exports, % in 2005	Share in value in world's exports, % in 2006	Share in value in world's exports, % in 2007	Share in value in world's exports, % in 2008	Share in value in world's exports, % in 2009	Share in value in world's exports, % in 2010	Share in value in world's exports, % in 2011	Share in value in world's exports, % in 2012	Share in value in world's exports, % in 2013	Share in value in world's exports, % in 2014	Share in value in world's exports, % in 2015▼
World	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<a href="#">China</a> <i>i</i>	6.5	7.4	8.1	8.9	9	9.8	10.5	10.5	11.2	11.7	12.4	14
<a href="#">United States of America</a> <i>i</i>	9	8.7	8.7	8.4	8.1	8.6	8.5	8.2	8.4	8.4	8.6	9.2
<a href="#">Germany</a> <i>i</i>	10	9.4	9.4	9.6	9.2	9.2	8.4	8.2	7.7	7.7	7.9	8.1
<a href="#">Japan</a> <i>i</i>	6.2	5.8	5.4	5.2	4.9	4.7	5.1	4.6	4.3	3.8	3.7	3.8
<a href="#">France</a> <i>i</i>	4.6	4.2	4	3.9	3.7	3.8	3.4	3.2	3	3	3	3.5
<a href="#">Korea, Republic of</a> <i>i</i>	2.8	2.8	2.7	2.7	2.6	3	3.1	3.1	3	3	3	3.2
<a href="#">Hong Kong, China</a> <i>i</i>	2.9	2.8	2.7	2.5	2.3	2.7	2.7	2.5	2.7	2.8	2.8	3.1
<a href="#">Netherlands</a> <i>i</i>	3.5	3.4	3.4	3.5	3.4	3.5	3.3	2.9	3	3	3	2.9
<a href="#">United Kingdom</a> <i>i</i>	3.9	3.8	3.8	3.3	3	2.9	2.8	2.9	2.6	2.9	2.7	2.9
<a href="#">Italy</a> <i>i</i>	3.9	3.6	3.5	3.6	3.4	3.3	3	2.9	2.7	2.7	2.8	2.8
<a href="#">Canada</a> <i>i</i>	3.5	3.5	3.2	3	2.9	2.6	2.6	2.5	2.5	2.4	2.5	2.5
<a href="#">Belgium</a> <i>i</i>	3.4	3.2	3.1	3.1	3	3	2.7	2.6	2.4	2.7	2.5	2.4
<a href="#">Mexico</a> <i>i</i>	2.1	2.1	2.1	2	1.8	1.9	2	1.9	2	2	2.1	2.3
<a href="#">Singapore</a> <i>i</i>	2.2	2.2	2.3	2.2	2.1	2.2	2.3	2.3	2.2	2.2	2.2	2.1
<a href="#">Russian Federation</a> <i>i</i>	2	2.3	2.5	2.6	2.9	2.5	2.6	2.9	2.9	2.8	2.6	2.1

Di seguito si riportano le cifre relative agli scambi tra l'UE e la Cina relative alle importazioni e alle esportazioni, che denotano un notevole incremento delle importazioni europee negli anni 2014-2015.

#### European Union, Trade with China

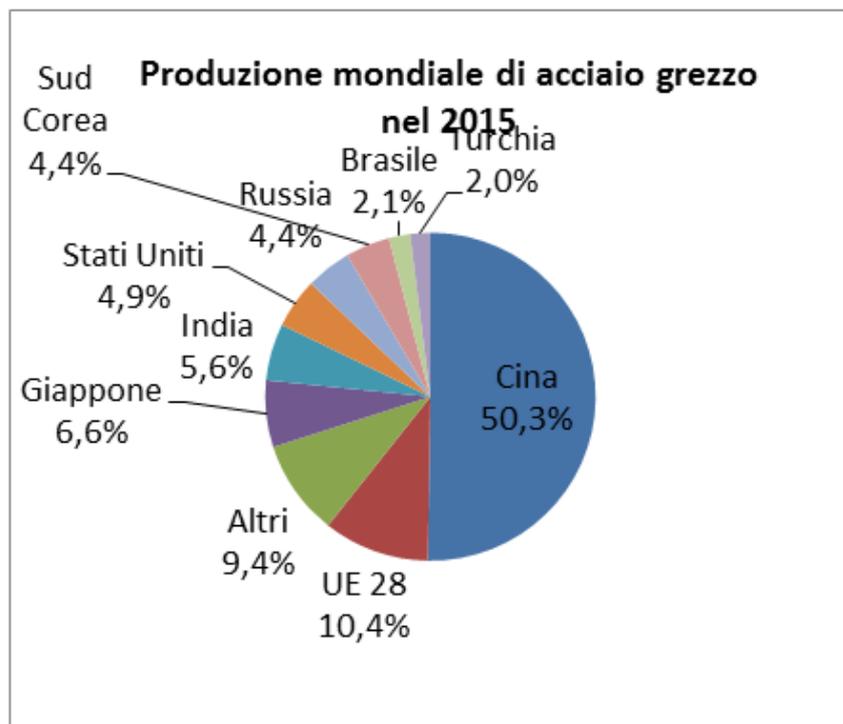
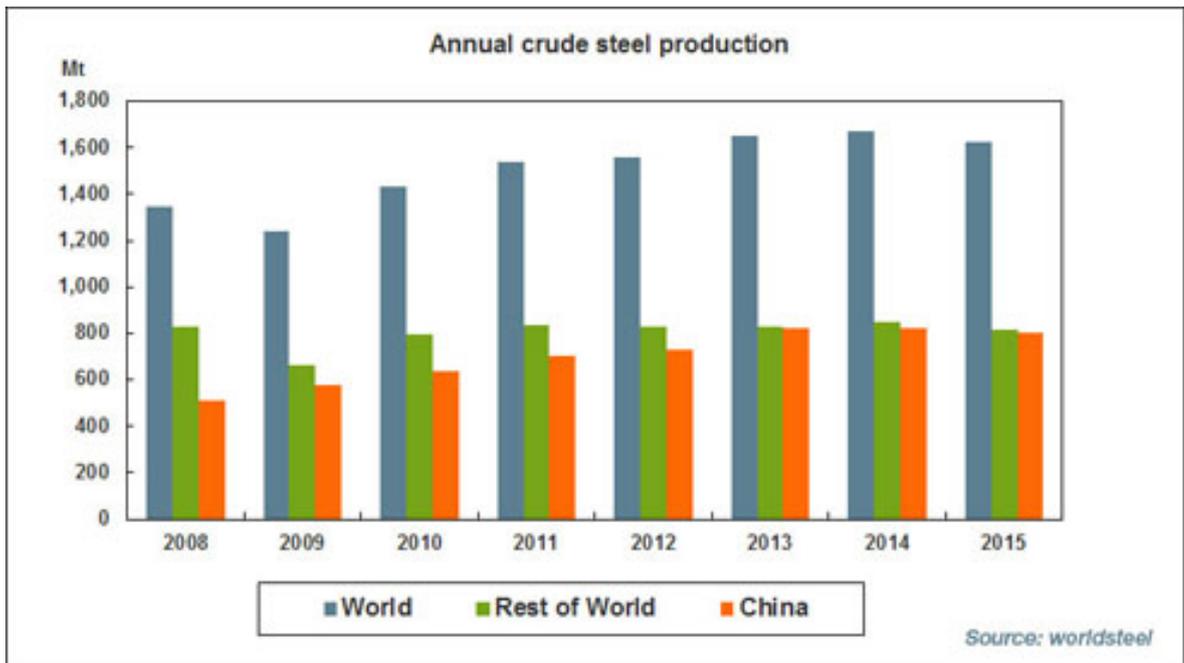
Total goods: EU Trade flows and balance, annual data 2005 - 2015

Source Eurostat Comext - Statistical regime 4



## IL CASO DELL'INDUSTRIA SIDERURGICA

L'eccesso di capacità cinese dell'acciaio è calcolato in 350 milioni di tonnellate. L'introduzione di prodotti cinesi è fortemente aumentata negli ultimi anni e il prezzo di alcuni prodotti è sceso del 40%. Dalla Cina, che produce circa 820 milioni di tonnellate di acciaio l'anno, quasi la metà della produzione mondiale, nel 2015 sono arrivate in Europa oltre 100 milioni di tonnellate.



Fonte: Commissione europea

La tabella seguente riporta i 10 maggiori mercati di importazione dell'acciaio cinese, da cui emerge che **in Europa l'Italia risulta il maggiore importatore di acciaio cinese** e che il livello di importazione dal 2014 al 2015 è quasi raddoppiato. Su questo dato pesa sicuramente la situazione di Ilva, il principale produttore di italiano di prodotti piani costretto a comprimere la sua produzione.

China's Steel Import Market Share				
Top 10 Export Destinations	Share of Imports from China - 2014	China's Rank in 2014	Share of Imports from China - 2015	China's Rank in 2015
South Korea	58.9%	1	62.3%	1
Vietnam	52.5%	1	N/A	N/A
Philippines	56.1%	1	69.7%	1
Indonesia	30.4%	1	44.2%	1
India	36.1%	1	33.4%	1
Thailand	24.7%	2	31.2%	2
Malaysia	35.1%	1	44.5%	1
Singapore	59.0%	1	69.9%	1
Turkey	6.4%	5	18.2%	2
Italy	7.2%	5	13.2%	1

Source: IHS Global Trade Atlas, based on import data per reporting country

Note: 2015 import data for Vietnam not available

La sovraccapacità riguarda anche altri settori, come quello dell'**alluminio**. In Cina ci sono circa **10 milioni di tonnellate** di capacità di alluminio in eccesso, stimolata dalle sovvenzioni all'energia (che rappresenta fino al 40% dei costi di produzione dell'alluminio).

### I DIFFERENZIALI NEI DAZI

La Commissione europea afferma che i differenziali rispetto ai dazi applicati da altri membri del WTO, tra cui gli Stati Uniti, possono condurre alla **diversione degli scambi** dei prodotti oggetto di *dumping* verso il mercato dell'UE, peggiorando ulteriormente la situazione.

*In sostanza, i dazi alle importazioni più elevati applicati dagli USA inducono la Cina a dirottare la sua produzione verso i mercati europei dove i dazi sono più bassi.*

L'uso che l'UE fa degli strumenti di difesa commerciale, infatti, è molto ridotto rispetto a tanti altri Paesi e riguarda solo lo **0,21%** delle importazioni.

**Negli ultimi anni**, tuttavia, la Commissione europea ha dovuto far ricorso a **un numero crescente di misure antidumping e antisovvenzioni**, che, secondo le stime della stessa Commissione, hanno tutelato circa 315 mila posti di lavoro in Europa, principalmente nei settori chimico, del ferro e dell'acciaio, delle ceramiche e dell'ingegneria meccanica.

Solo per **l'industria dell'acciaio**, l'UE mette già in atto **40 misure antidumping e antisovvenzioni**, 18 delle quali riguardano prodotti provenienti dalla Cina.

La Commissione ha recentemente introdotto, mediante il **regolamento di esecuzione (UE) 670/2016 del 28 aprile 2016**, un **sistema di vigilanza unionale preventiva sulle importazioni di determinati prodotti siderurgici** originari di alcuni Paesi terzi. In particolare, i prodotti soggetti a una vigilanza preventiva possono essere immessi in libera pratica nell'UE subordinatamente alla presentazione di un **documento d'importazione**. Si tratta di una misura che, come

riportato nella relazione programmatica per il 2016 sulla partecipazione dell'Italia all'UE, figurava tra le **misure prioritarie richieste dal Governo italiano** per il settore dell'acciaio.

## **LA PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO COM(2013)192**

Per migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'azione dell'UE e con **l'obiettivo di modernizzare gli strumenti di difesa commerciale, il 10 aprile 2013** la Commissione europea aveva presentato la **proposta di regolamento (COM(2013)192)** contenente **modifiche al regolamento antidumping di base** (regolamento (CE) 1225/2009, poi codificato con il regolamento (UE) [2016/1036](#)) e al **regolamento antisovvenzioni di base** (regolamento (CE) 597/2009, poi codificato con il regolamento (UE) [2016/1037](#)).

Le modifiche proposte dalla Commissione si prefiggono di:

- **eliminare la regola del dazio inferiore** nei casi di elusione o quando siano state riscontrate distorsioni strutturali a livello di materie prime, e nei casi di sovvenzioni;
- incrementare la **trasparenza** e la prevedibilità dei procedimenti *antidumping* e antisovvenzioni;
- facilitare la **collaborazione** delle parti interessate;
- **evitare le ritorsioni** nei confronti dei denunciatori **procedendo d'ufficio**;
- **facilitare** le procedure di **riesame**.

La proposta è già stata discussa ampiamente in seno al Parlamento europeo e al Consiglio. Tuttavia, mentre il **Parlamento europeo l'ha approvata in prima lettura**, in sede di Consiglio i punti di vista degli Stati membri sono ancora largamente divergenti. In particolare, si è prodotta un'**impasse sulla questione della regola del dazio inferiore (Lesser Duty Rule)**.

## **LA REGOLA DEL DAZIO INFERIORE**

La **regola del dazio inferiore** consente alla Commissione di istituire i **dazi a un livello inferiore al margine di dumping** se tale livello è sufficiente a eliminare il pregiudizio arrecato ai prodotti dell'UE. In pratica, il livello dei dazi *antidumping* è stabilito al livello del margine di *dumping* o al livello che elimina il pregiudizio, a seconda del livello più basso (il **"dazio inferiore"**).

Per esempio, nelle misure istituite sui **rotoli laminati a caldo originari della Cina**, il margine di dumping era del **102%** e il margine di pregiudizio

era del **19%**, livello al quale sono stati fissati i dazi. La regola del dazio inferiore limita pertanto il livello dei dazi che possono essere imposti. La "regola del dazio inferiore" è un cosiddetto **impegno "WTO-plus" dell'UE**. Tale approccio **equo è favorevole agli esportatori** e la sua applicazione sistematica va al di là di quanto richiesto dagli obblighi fondamentali stabiliti nell'Accordo *antidumping* del WTO.

Alcuni Paesi (Repubblica Ceca, Malta, Danimarca, Regno Unito, Slovenia, Finlandia, Svezia, Austria, Cipro, Paesi Bassi, Lettonia, Estonia e Irlanda) vorrebbero mantenerla, mentre altri Paesi (Polonia, Francia, Grecia, Ungheria, Belgio, Slovacchia, Lituania e Portogallo) vorrebbero vederla disapplicata. Questa è anche la **posizione del Governo italiano** che durante la Presidenza di turno ha tentato di raggiungere un compromesso sul testo.

In proposito la Presidenza slovacca, in sede di **Consiglio affari esteri dell'11 novembre** scorso ha **sottoposto agli Stati membri un testo di compromesso**, sul quale non è stato possibile raggiungere un accordo politico per effetto della mancanza di coesione tra gli Stati. Nella proposta, peraltro, si dice innanzitutto che **il principio della regola del dazio inferiore deve essere mantenuto**, in quanto assicura la proporzionalità delle misure *antidumping*, nella misura in cui esse sono limitate all'importo strettamente necessario. L'applicazione di dazi più elevati del margine di pregiudizio dovrebbe essere consentita solo a titolo di eccezione, in circostanze ben definite<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il testo proposto prevede che: *"L'importo del dazio antidumping non supera il margine di dumping accertato, ma dovrebbe essere inferiore al margine di dumping qualora tale dazio inferiore sia sufficiente a eliminare il pregiudizio causato all'industria dell'Unione. Nel valutare se un dazio inferiore al margine di dumping sia sufficiente a eliminare il pregiudizio, la Commissione tiene conto dell'eventuale esistenza di distorsioni relative alle materie prime per quanto riguarda il prodotto in questione. Per distorsioni relative alle materie prime s'intendono regimi di doppia tariffazione, tasse all'esportazione e restrizioni all'esportazione che conducono a una riduzione notevole del prezzo di dette materie prime nel paese esportatore rispetto ai prezzi nell'Unione europea"*.

La prospettiva è di poter finalizzare un mandato per aprire il trilogico con il Parlamento europeo entro la fine del 2016. Con riferimento al testo di compromesso presentato dalla Presidenza slovacca, da un lato, vi sono Stati che si oppongono ad ogni seppur limitata disapplicazione della regola del dazio inferiore, sottolineando l'importanza delle catene globali del valore (SE, DK, IE, CZ), la necessità di evitare di creare barriere che possano favorire la crescita dei paesi terzi a discapito degli Stati membri (SE, IE, EE, LV) soprattutto con riferimento ai potenziali investimenti cinesi, l'opportunità di non imporre dazi punitivi molto elevati come avviene negli Stati Uniti (FI, SI, IE) e l'utilità di prove a sostegno di una qualsivoglia disapplicazione (UK, CY).

Alcuni Stati membri si sono dimostrati aperti al compromesso della Presidenza (FR e DE in testa, seguiti da RO, PT, LT e altri) ma con sfumature diverse. Polonia e Grecia reclamano un perimetro più ampio di disapplicazione della LDR, mentre Bulgaria e Spagna (e anche BE) hanno evocato il concetto di sovraccapacità produttiva.

**Come anticipato, più critica è stata la posizione italiana, che ritiene la proposta di compromesso un passo indietro rispetto al testo predisposto durante la Presidenza italiana del 2014 e che vi sia il rischio che l'impostazione proposta finisca per essere di fatto inattuabile.**

Più in dettaglio, le perplessità italiane riguardano: la restrittiva definizione delle "raw material distortions"; la previsione del 20% come limite minimo di componente distorsiva delle materie prime rispetto al costo di produzione del prodotto; l'interim *review* destinata nei primi due anni ad abbassare il livello dei dazi.

**Confronto dei dazi UE e dei dazi USA sulle importazioni dalla Cina <sup>1</sup>.**

UE / USA (prodotti comparabili)	Dazio medio UE (in %)	Dazio medio USA (in %)	Differenza
barre per cemento armato in acciaio ad alta resistenza / barre per cemento armato in acciaio	21,3%	133%	111,7%
prodotti piatti di acciaio inossidabile laminati a freddo / alcuni prodotti resistenti alla corrosione	24,9%	255,8%	230,9%
prodotti piatti di acciaio laminati a freddo / alcuni prodotti di acciaio laminati a freddo	21,1%	265,8%	244,7%

Per quanto riguarda gli **altri membri del WTO** (inclusi gli Stati Uniti), la maggioranza di essi non applica autolimitazioni di questo tipo.

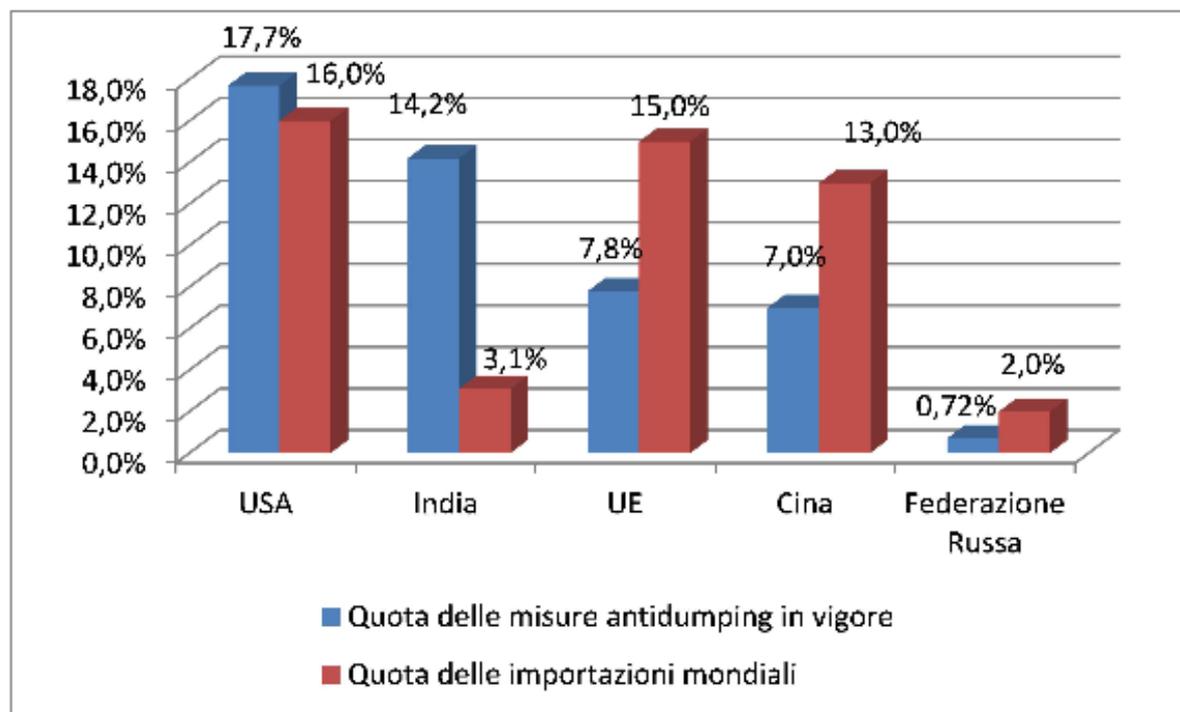
Tra i Paesi che usano strumenti di difesa commerciale solo l'India, la Turchia, il Brasile e l'Australia applicano una qualche forma di regola del dazio inferiore.

**Gli Stati Uniti**, ad esempio, impongono il doppio delle misure *antidumping* rispetto all'UE, con dazi spesso molto più alti. Per esempio, nel 2015 gli Stati Uniti hanno istituito un'aliquota del dazio antidumping pari al **266%** nei confronti della Cina per i **prodotti di acciaio laminati a freddo**, mentre nell'Unione il tasso equivalente è stato del **21,1%**. Nel 2012, per i **tondini in acciaio** gli Stati Uniti hanno istituito un'aliquota del dazio pari al **133%** sulle importazioni dalla Cina, contro il **22,5%** istituito dall'UE nel 2016. Una differenza così importante dei livelli dei dazi **rischia di deviare i flussi commerciali verso l'UE**, mettendo l'industria e i lavoratori europei in gravi difficoltà.

(1)

La definizione del prodotto potrebbe non essere del tutto corrispondente

## 2. Confronto quota misure antidumping/quota importazioni mondiali



Fonte: OMC, relazione sul commercio mondiale 2015

### RICONOSCIMENTO DELLO STATUS DI ECONOMIA DI MERCATO ALLA CINA

La Cina ha aderito all'Organizzazione mondiale del commercio (WTO) nel dicembre 2001.

La Sezione 15 del Protocollo di adesione stabilisce che ciascun membro dell'Organizzazione è libero di decidere se concedere o meno alla Cina lo status di economia di mercato.

L'UE, ai sensi del citato regolamento *antidumping* di base (2016/1036), all'articolo 2, comma 7, lettera c), prevede 5 criteri ai fini del riconoscimento dello status di economia di mercato a un Paese terzo:

- scarsa interferenza del Governo nell'allocazione delle risorse e nelle decisioni delle imprese, sia direttamente che indirettamente (es. fissazione di prezzi, discriminazioni fiscali o regimi valutari);
- assenza di distorsioni statali nei processi di privatizzazione delle imprese e di sistemi commerciali o di compensazione non di mercato;

- diritto societario trasparente, protezione degli azionisti, pubblicità dei dati aziendali;
- insieme di norme coerente, efficace e trasparente sui diritti di proprietà e sul diritto fallimentare (bancarotta);
- esistenza di un settore finanziario realmente indipendente dallo Stato con sufficienti disposizioni ed adeguato controllo.

Nelle more del riconoscimento della Cina come economia di mercato, la stessa Sezione 15<sup>2</sup> stabilisce che gli importatori WTO per calcolare il margine di *dumping*<sup>3</sup> possano utilizzare metodologie alternative al metodo del valore normale (il prezzo praticato all'interno del Paese di origine delle merci).

<sup>2</sup> Paragrafo a) (ii).

<sup>3</sup> La differenza fra il prezzo che l'esportatore applica a un prodotto nel mercato di provenienza (valore normale) e il prezzo che lo stesso esportatore applica a tale prodotto sul mercato dell'UE (prezzo all'esportazione).

## IL METODO DEL PAESE ANALOGO

In particolare, l'Unione europea, in presenza di determinate condizioni, utilizza il cosiddetto **metodo del "Paese analogo" (o "Paese di riferimento")** il quale **consente**, nel caso di **importazioni in provenienza da Paesi non retti da un'economia di mercato**, di determinare il valore normale **in base al prezzo** o al valore costruito **in un Paese terzo** ad economia di mercato oppure al prezzo per l'esportazione da tale Paese terzo ad altri Paesi. In tal modo, si possono considerare i prezzi (normalmente più alti) di un Paese terzo per applicare margini di correzione tariffaria *antidumping* superiori rispetto a quelli praticati considerando i prezzi o i costi interni cinesi.

In base ad altra disposizione del Protocollo di adesione della Cina al WTO<sup>4</sup>, **tali disposizioni decadono con il riconoscimento dello status di mercato alla Cina e in ogni caso dopo 15 anni dalla data di adesione della Cina al WTO.**

La Cina, avvalendosi di quest'ultima disposizione, afferma che, a partire dall'11 dicembre 2016 i Paesi membri del WTO non potranno più adottare, nelle procedure *antidumping* aventi ad oggetto prodotti importati dalla Cina, metodologie alternative a quella del cosiddetto valore normale. Ciò comporterebbe per l'Unione europea l'abbandono del metodo del Paese analogo o di riferimento e di modificare pertanto il trattamento riservato alla Cina nelle indagini *antidumping*.

Tuttavia, tale **decadenza è oggetto di controverse interpretazioni**. Vi è la tesi di chi sostiene che l'Unione europea potrebbe **continuare a utilizzare il metodo del Paese analogo** anche dopo l'11 dicembre 2016. Secondo questa tesi, **non verrebbe** comunque **meno l'onere in capo alle imprese cinesi** di dimostrare che nel loro settore prevalgono condizioni di economia di mercato. Secondo un'altra interpretazione la decadenza delle norme in questione provocherebbe un'**inversione dell'onere della prova**: mentre oggi sono le imprese cinesi a dover dimostrare che nel loro settore prevalgono condizioni di economia di mercato, dopo l'11 dicembre 2016 ricadrebbe sulle autorità dei Paesi importatori

l'onere di dimostrare che le imprese cinesi non operano in condizioni di mercato.

In considerazione dei **diversi orientamenti** sia tra gli Stati dell'Unione europea sia nella dottrina specializzata, **tra il febbraio e l'aprile 2016 la Commissione europea** ha tenuto una **consultazione pubblica**, proprio in vista della scadenza l'11 dicembre 2016.

Su questa impostazione **l'industria europea e Confindustria**, in particolare, hanno espresso tutte le loro perplessità e l'auspicio è che, anche in occasione delle riunioni del Consiglio europeo, una maggioranza dei Governi ribadisca la necessità di giungere a decisioni ponderate che non portino pregiudizio alla competitività delle imprese europee e che siano in linea con quelle che saranno prese, nei confronti della Cina, dagli altri partner internazionali.

**Secondo la Commissione**, le principali **opzioni** che si profilano alla scadenza di tali disposizioni sono tre:

- a) **lasciare la normativa dell'UE invariata;**
- b) **modificare la metodologia *antidumping*** relativa agli strumenti di difesa commerciale senza misure supplementari;
- c) **modificare la metodologia *antidumping*** relativa agli strumenti di difesa commerciale come parte di **un pacchetto comprendente misure supplementari.**

Tra queste tre opzioni, **la Commissione** ha ritenuto di dover scegliere **la terza**. A suo avviso, ove si considerasse non più applicabile alla Cina e ad altri Paesi la metodologia del Paese di riferimento per la determinazione dei margini di *dumping*, si determinerebbero margini di *dumping* mediamente più bassi, dato che la metodologia standard non prende in considerazione le distorsioni esistenti sui mercati di riferimento. Margini più bassi potrebbero indebolire l'efficacia degli strumenti di difesa commerciale dell'UE: le importazioni oggetto di *dumping* continuerebbero ad entrare sul mercato dell'UE, con conseguenze negative sull'industria dell'Unione in termini di produzione, mettendo a rischio posti di lavoro.

## CONTENUTO

Con la comunicazione in esame la Commissione europea afferma che gli **strumenti di difesa commerciale dell'Unione** debbano essere **aggiornati, rafforzati e resi giuridicamente**

<sup>4</sup> Sezione 15, paragrafo d)

**più solidi.** In particolare, la Commissione si concentra su due tipologie di intervento:

- l'**approvazione della proposta del 2013** sull'ammodernamento degli strumenti di difesa commerciale;
- l'introduzione di un **nuovo metodo di calcolo del dumping**.

Come ricordato in precedenza, l'ammodernamento degli strumenti di difesa commerciale è reso più urgente dall'imminente **scadenza** di alcune disposizioni sul calcolo del *dumping* nei **protocolli di adesione di Cina, così come di Vietnam e Tagikistan** al WTO.

La **Commissione** ritiene che la **proposta del 2013** relativa all'ammodernamento degli strumenti di difesa commerciale COM(2013)192 debba essere **adottata con la massima urgenza**. In particolare, detta proposta propone di **abbandonare la regola del dazio inferiore in alcune circostanze specifiche** e ben definite, come le esportazioni che godono di importanti distorsioni a livello di materie prime (ad esempio nei casi di doppia tariffazione e di tasse all'esportazione).

Per quanto riguarda l'esigenza di **una nuova metodologia antidumping**, come preannunciato nella comunicazione in oggetto, la Commissione ha presentato la **proposta di regolamento** in esame recante un nuovo metodo di calcolo del *dumping* sulle importazioni da Paesi in cui vi sono distorsioni del mercato o in cui lo Stato ha un'influenza pervasiva sull'economia. **Il metodo di calcolo tradizionale del dumping**, infatti, non copre tutti i fattori e le distorsioni presenti in alcune economie emergenti e in transizione.

Nelle intenzioni della Commissione, il **nuovo metodo di calcolo del dumping** garantirebbe una **transizione razionale verso il nuovo assetto, senza concedere lo status di economia di mercato a nessun Paese**, ma assicurando che gli strumenti di difesa commerciale dell'UE vengano adattati alle nuove realtà giuridico-economiche mantenendo un livello di protezione equivalente. Inoltre, il nuovo metodo permetterebbe di **intervenire sulle sovvenzioni recentemente rilevate**.

Per **identificare e determinare** le distorsioni del mercato legate all'intervento dello Stato nei Paesi terzi che dissimulano la vera portata delle pratiche di *dumping* la Commissione ritiene che si debbano prendere in considerazione **diversi criteri** tra cui, per esempio:

- le politiche e **l'influenza dello Stato**;
- la **presenza diffusa di imprese di proprietà dello Stato**;
- la **discriminazione a favore delle imprese nazionali**;
- l'indipendenza del settore finanziario.

Questa **nuova metodologia**, a detta della Commissione, non farà distinzioni tra i diversi Paesi e potrà essere **applicata in egual misura a tutti i membri del WTO**, comportando l'**eliminazione dell'elenco dei Paesi che non hanno un'economia di mercato** nell'ambito della legislazione *antidumping* e avvicinando in tal modo la legislazione e la prassi dell'Unione a quelle di altri partner internazionali, come gli Stati Uniti e il Canada.

Il nuovo metodo sarà applicato unicamente alle inchieste avviate dopo l'entrata in vigore delle nuove norme (*grandfathering*).

*Tale ultima previsione, sembrerebbe configurare una sorta di salvaguardia dei diritti acquisiti per i settori coperti da misure in vigore contro la Cina. Sarebbe consentito continuare ad utilizzare le attuali metodologie di calcolo fino al successivo rinnovo alla scadenza (o meglio, eviterebbe alla Commissione un complesso e controverso ricalcolo delle misure per adeguarle al metodo standard).*

**Più in dettaglio, la proposta di regolamento COM(2016)721**, presentata lo scorso 9 novembre, contiene **modifiche** mirate al regolamento (UE) [2016/1036](#), relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di *dumping* da parte di Paesi non membri dell'Unione europea (il **regolamento antidumping di base**) e al regolamento (UE) [2016/1037](#), relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di **sovvenzioni** provenienti da Paesi non membri dell'Unione europea (il **regolamento antisovvenzioni di base**). La **nuova proposta**, secondo quanto enunciato dalla Commissione, **non sostituisce quella del 2013** per la modernizzazione degli strumenti di difesa commerciale, ma si affianca ad essa.

Il regolamento *antidumping* attualmente in **vigore** stabilisce che, in normali condizioni di mercato, il *dumping* venga calcolato attraverso il confronto tra il prezzo all'esportazione verso l'UE di un dato prodotto e il suo prezzo/costo sul mercato interno del Paese esportatore (articolo 2, paragrafi da 1 a 6).

La proposta di regolamento aggiunge una **nuova disposizione (all'articolo 2, comma 6-bis)**, in base alla quale, qualora sia accertato che non è opportuno utilizzare i prezzi e i costi sul mercato interno del paese esportatore a causa dell'esistenza di distorsioni significative, il valore normale è costruito in base a **costi di produzione e di vendita che rispecchino prezzi o valori di riferimento esenti da distorsioni**. A tal fine, **possono essere utilizzati** i prezzi, i costi o i valori di riferimento **internazionali** esenti da distorsioni o i corrispondenti costi di produzione e di vendita in un **paese rappresentativo appropriato**, con un livello di sviluppo economico analogo a quello del paese esportatore.

*Al riguardo, si può osservare che la disposizione di cui è previsto l'inserimento sembra prospettare una facoltà che sostanzialmente rimette ad una valutazione discrezionale la scelta di assumere i parametri indicati, ai quali non viene attribuito carattere vincolante. In sostanza, si prefigura un regime che non appare sufficientemente definito per cui potrebbero determinarsi situazioni di incertezza tali da porre gli operatori economici nell'impossibilità di conoscere le regole concretamente applicabili e da ingenerare contenzioso presso il WTO anche da parte della stessa Cina. Tali obiezioni sembrano corrispondere ad alcune delle perplessità manifestate dal Ministro dello sviluppo economico Calenda in sede di Consiglio affari esteri dell'UE dell'11 novembre scorso e in occasione di un Convegno sulla globalizzazione e la politica commerciale del 18 novembre scorso. Al convegno ha partecipato anche la Commissaria UE al commercio internazionale, Cecilia Malmström, la quale ha affermato che: «La riforma antidumping è un buon compromesso e per la Commissione UE non ci sono margini di modifica».*

*In proposito, potrebbe risultare opportuno valutare la praticabilità di modifiche alla proposta della Commissione nel senso di rendere meno aleatori e discrezionali i parametri previsti.*

Nelle valutazioni della Commissione europea, la **nuova metodologia** avrebbe il vantaggio di applicarsi **indistintamente a tutti i Paesi membri del WTO**, indipendentemente dalla qualifica di economia di mercato, e sostituire pertanto il metodo di calcolo del Paese di riferimento attualmente applicato ai Paesi membri del WTO non retti da un'economia di mercato, come la Cina.

Per quanto riguarda invece **i Paesi non membri del WTO** e che figurano nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento (UE) [2015/755](#) (**Azerbaijan, Bielorussia, Corea del Nord, Kazakhstan, Turkmenistan e Uzbekistan**), in base alla modifica apportata all'articolo 2, **paragrafo 7** del regolamento di base, il valore normale è determinato in base al prezzo o al valore costruito in un **paese terzo ad economia di mercato** oppure al **prezzo per l'esportazione da tale paese terzo ad altri paesi**, compresa l'Unione.

Ove ciò non sia possibile, il valore normale è determinato su qualsiasi altra base equa, compreso il **prezzo realmente pagato o pagabile nell'Unione per un prodotto simile**, se necessario adeguato per includere un equo margine di profitto.

Come avviene attualmente, il compito di presentare denunce sarà, anche in futuro, a carico dell'industria europea, che potrà però avvalersi di relazioni della Commissione a sostegno delle proprie tesi (articolo 2, paragrafo 6-bis). I servizi della Commissione, infatti, possono pubblicare una **relazione sulla situazione specifica in un determinato paese** o settore, che potrà essere inserita nel fascicolo di qualsiasi inchiesta relativa a quel paese o settore.

Sono previste, inoltre, **norme transitorie** relativamente ai termini per lo svolgimento del **riesame** sul mantenimento delle misure *antidumping* laddove vi sia la transizione da un metodo di calcolo del valore ad un altro (articolo 11, paragrafi 3 e 4). La Commissione ritiene che la mera introduzione di una nuova regolamentazione non costituisca un motivo sufficiente a giustificare il **riesame** di tali misure, ritenendo opportuno procedere al riesame delle misure in vigore soltanto se e quando le circostanze di fatto relative agli esportatori interessati siano cambiate a tal punto che il livello attuale delle misure risulti non essere più appropriato.

Tali norme, ad avviso della Commissione, dovrebbero evitare di generare una situazione di incertezza giuridica e offrire alle parti interessate una ragionevole possibilità di adattarsi all'entrata in vigore delle nuove norme.

La proposta prevede anche **modifiche al regolamento antisovvenzioni di base** [2016/1037](#) (articolo 10, paragrafo 7) prevedendo che eventuali **nuove sovvenzioni** emerse durante un'indagine possano essere

oggetto dell'inchiesta e prese in considerazione all'atto della determinazione dei dazi definitivi.

L'esperienza ha dimostrato, infatti, che l'effettiva entità delle sovvenzioni viene di norma constatata durante la pertinente inchiesta. In particolare, accade di frequente che gli esportatori oggetto dell'inchiesta risultino beneficiare di sovvenzioni la cui esistenza non avrebbe ragionevolmente potuto essere conosciuta prima dello svolgimento dell'inchiesta.

L'**articolo 4** della proposta di regolamento prevede, infine, che le nuove norme si applichino solo alle decisioni relative all'apertura di un procedimento e a tutti i procedimenti avviati a decorrere dalla data di entrata in vigore del nuovo regolamento.

## BASE GIURIDICA

La base giuridica della presente proposta viene individuata nell'**articolo 207, paragrafo 2**, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, a norma del quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure che definiscono il quadro di attuazione della politica commerciale comune.

La presente proposta modifica i regolamenti (UE) 2016/1036 e (UE) 2016/1037.

## VALUTAZIONE D'IMPATTO

La **valutazione d'impatto** associata alla nuova proposta di regolamento dimostra, ad avviso della Commissione, che il nuovo metodo si tradurrà in un **livello di dazi antidumping generalmente equivalente a quello attuale** e sarà pienamente **conforme agli obblighi internazionali dell'UE** nel quadro giuridico del WTO.

In base alla **valutazione d'impatto**, l'abbandono del criterio del Paese di riferimento nei confronti della Cina produrrebbe un **impatto notevolmente negativo sulla competitività dell'industria dell'UE** (circa il **50%** delle misure di difesa commerciale in vigore riguardano importazioni dalla Cina).

Secondo uno studio citato dalla valutazione, **i livelli dei dazi potrebbero diminuire anche di 30 punti percentuali** e fino a **200 mila posti di lavoro** nell'UE sarebbero messi in pericolo. Pertanto, secondo la Commissione occorre garantire rimedi adeguati in grado di

eliminare il pregiudizio provocato da importazioni in dumping/sovvenzionate e, al tempo stesso, mantenere solidi legami con la Cina sulla base di reciproci interessi.

In merito, sono stati valutati e confrontati gli impatti di **tre opzioni strategiche**. La **prima opzione** non comporta alcuna modifica di strategia, **la seconda** prevede di applicare il metodo standard, ossia di considerare la Cina al pari di qualsiasi altro Paese membro dell'WTO retto da un'economia di mercato, mentre la **terza** concerne un nuovo metodo che consente di rilevare le distorsioni di un'economia non di mercato.

La **prima opzione** è stata sostenuta in particolare dall'**industria**, mentre alcuni **importatori e operatori commerciali** si sono dimostrati favorevoli alla **seconda**, che, tuttavia, a giudizio della Commissione, indebolirebbe gli strumenti di difesa commerciale dell'UE.

La Commissione ha preferito la **terza opzione**, invece, in linea con la posizione espressa da molte parti interessate, che sollecitano il mantenimento dell'efficacia degli strumenti di difesa commerciale e intendono evitare un deterioramento delle relazioni con la Cina.

Gli effetti dell'opzione 3 sono considerati fondamentalmente positivi. Ad avvertire gli eventuali **effetti negativi** potrebbero essere gli **importatori/operatori commerciali** visto che in alcuni casi sarebbero tenuti al pagamento di **dazi antidumping leggermente più elevati** rispetto a quelli attuali. Questo impatto negativo è comunque limitato, dato che il livello dei dazi aumenterebbe solo leggermente e nella maggior parte dei casi gli importatori e gli operatori commerciali hanno la possibilità di scegliere altre fonti di approvvigionamento (non soggette a dazi di difesa commerciale).

L'iniziativa **non comporta costi di adeguamento alla normativa**, in quanto per le parti l'iter delle inchieste (raccolta di dati, calcoli, ecc.) non cambierebbe rispetto alla prassi attuale.

Per quanto riguarda le PMI l'incidenza degli strumenti di difesa commerciale varia a seconda che si tratti di produttori, utilizzatori o importatori/operatori commerciali. A essere soggetti alle misure di difesa commerciale sono solitamente i **prodotti destinati agli utilizzatori industriali**, mentre le PMI e le microimprese spesso non sono direttamente interessate. Tuttavia, in alcuni settori (ad

esempio, articoli per la tavola, biciclette) le misure di difesa commerciale possono avere un impatto sulle PMI anche maggiore rispetto alle imprese più grandi.

### **ESAME PRESSO LE ISTITUZIONI DELL'UE**

La proposta di regolamento è stata esaminata dal Consiglio Affari esteri dell'UE dell'11 novembre 2016. Entrambe le proposte sono state assegnate alla Commissione Commercio internazionale del Parlamento europeo, che non ne ha ancora avviato l'esame.

### **ESAME PRESSO ALTRI PARLAMENTI NAZIONALI**

Sulla base dei dati forniti dal sito IPEX, l'esame della [comunicazione](#) risulta avviato da parte di:

Germania, Lussemburgo, Polonia e Svezia; mentre l'esame del [regolamento](#) risulta avviato da parte di Repubblica Ceca, Germania e Svezia.

XVII LEGISLATURA – DOCUMENTAZIONE PER LE COMMISSIONI – ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL' UE, N. 68, 1° DICEMBRE 2016  
Il bollettino è stato curato dall'**Ufficio Rapporti con l'Unione europea** (☎ 06 6760.2145 - ✉ [cd RUE@camera.it](mailto:cd RUE@camera.it))

