



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 4.7.2011  
COM(2011) 399 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE**

**OTTAVA RELAZIONE ANNUALE 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; COMMENTO DEI CASI E  
TESTO AGGIORNATI AL MARZO 2011)**

{SEC(2011) 856 definitivo}

## Sintesi

Dato il numero senza precedenti di inchieste aperte nel 2009 nel contesto della crisi economica globale l'attività di monitoraggio della Commissione europea nel corso del 2010 è stata molto intensa.

Un'assistenza individuale è stata fornita a diverse industrie dell'UE oggetto di inchiesta; inoltre molti interventi sono stati necessari per garantire che l'accesso dell'UE ai mercati esteri non fosse indebitamente limitato da misure infondate. Vista la crisi, gli esportatori dell'UE sono stati confrontati con azioni di difesa commerciale impiegate talvolta per proteggere l'industria nazionale nel paese importatore dalla concorrenza estera.

Gli interventi dell'UE hanno avuto esiti positivi dato che molte inchieste non si sono concluse con l'imposizione di misure e alla fine del 2010 il numero di misure in vigore contro l'UE ha raggiunto il suo livello più basso da diversi anni. Un segnale incoraggiante è dato dal fatto che gli interventi della Commissione hanno spesso avuto risultati positivi.

Purtroppo non è stato possibile risolvere tutti i problemi. Nel 2010 le nuove inchieste sono state relativamente numerose e hanno presentato un maggiore livello di complessità. Nonostante alcuni miglioramenti, continuano a presentarsi talune debolezze individuate nelle relazioni precedenti, ad esempio l'applicazione di criteri non adeguati per l'apertura e l'esecuzione delle inchieste, la mancanza di trasparenza e l'abuso dello strumento di salvaguardia.

La Commissione ha sviluppato nuovi strumenti per assistere le industrie dell'UE (pubblicazione di una guida per gli esportatori UE e sviluppo di un nuovo sito web più conviviale) e continuerà a sostenere un uso prudente e disciplinato degli strumenti di difesa commerciale in modo da promuovere lo scambio commerciale libero ed equo a livello mondiale.

## 1. INTRODUZIONE

Nelle relazioni degli ultimi anni si sottolineava che dall'inizio della crisi economica mondiale era aumentato l'uso degli strumenti di difesa commerciale da parte di paesi terzi, comportando nel 2009 un aumento senza precedenti del numero di nuove misure imposte e di inchieste aperte, in particolare nell'ambito delle misure di salvaguardia. Si temeva che con le nuove inchieste il numero di nuove misure imposte sarebbe stato ancora più alto nel 2010. Tale tendenza ha dato adito a preoccupazioni, perché dimostrava che vari governi spesso ricorrevano a misure di difesa commerciale per tutelare le proprie industrie nazionali dalla concorrenza estera.

La Commissione quindi ha dovuto moltiplicare i suoi interventi e la sua assistenza agli esportatori UE interessati. Si sono rivelati necessari anche alcuni interventi politici per evitare deviazioni dall'applicazione corretta delle norme pertinenti. Come illustrato nella presente relazione, tali sforzi non sono stati inutili. In effetti, molte delle inchieste aperte nel 2009, spesso con un fondamento debole, non si sono concluse con l'imposizione di misure e alla fine del 2010 il numero di misure in vigore contro l'UE ha raggiunto il livello più basso da anni.

Nonostante questo sviluppo molto positivo il numero di nuove inchieste antidumping è rimasto alto nel 2010 e i problemi individuati in passato (mancanza di trasparenza, criteri deboli di apertura di inchieste e uso inappropriato degli strumenti) persistono. Anche se alcuni paesi hanno migliorato i propri standard, è preoccupante che altri stiano andando nella direzione opposta, deviando notevolmente dalle norme.

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

## 2. TENDENZE GENERALI

Il numero di **nuove inchieste**, pur essendo diminuito nel 2010 rispetto al 2009, è rimasto significativamente alto e il grado di complessità dei nuovi casi è aumentato. Il numero di nuove inchieste è passato da 45 nel 2009 a 39 nel 2010, principalmente grazie a una diminuzione importante del numero di inchieste di salvaguardia aperte (da 31 a 18) che era stato estremamente alto nel 2009. A causa della natura *erga omnes* delle inchieste di salvaguardia non tutte hanno interessato le esportazioni UE. Per contro, il numero di nuove inchieste antidumping è aumentato da 13 nel 2009 a 20 nel 2010. Il passaggio dalle misure di salvaguardia alle misure antidumping è uno sviluppo positivo in quanto queste ultime riguardano esclusivamente il commercio sleale di un'origine specifica, mentre le misure di salvaguardia colpiscono le importazioni indipendentemente dalle condizioni commerciali e dall'origine delle merci. Il numero di nuove inchieste compensative è rimasto immutato.

Nel 2010 sono state imposte 15 **nuove misure** rispetto alle 33 del 2009. Tra i 12 paesi che hanno imposto misure contro l'UE nel 2010 la Cina è il paese che ne ha imposto il maggior numero (20% del totale). Rispetto all'anno scorso il numero di nuove misure di salvaguardia e antidumping è diminuito, rispettivamente, da 15 a 7 e da 18 a 8. Come nel 2008 e nel 2009 nessuna misura compensativa nuova è stata introdotta nel 2010.

Alla fine del 2010 erano **in vigore 123 misure** contro l'UE (nel suo insieme o contro singoli Stati membri), il livello più basso da anni. Nel 2009 erano in vigore 136 misure rispetto al picco di 185 misure nel 2004. Questo è uno sviluppo positivo, in particolare tenendo conto del fatto che nel 2009 il numero di inchieste nuove aperte era significativo (45) e della previsione che molte si sarebbero concluse con l'applicazione di nuove misure l'anno successivo. Anche se la tendenza è incoraggiante, occorre ricordare che tali nuove inchieste spesso non erano sufficientemente fondate o legalmente giustificate e che quindi non avrebbero dovuto essere aperte. Anche se non sono state imposte misure, tali inchieste hanno avuto un effetto negativo sui flussi commerciali a causa del clima di incertezza nell'ambito commerciale e hanno rappresentato una pressione supplementare e inutile su imprese che si trovavano già in difficoltà a causa della crisi economica.

L'antidumping resta lo strumento maggiormente utilizzato (88 misure rispetto alle 93 del 2009), seguito dalle misure di salvaguardia (30 rispetto alle 37 del 2009) e dalle misure antisovvenzioni (4 rispetto alle 6 del 2009). Gli Stati Uniti rimangono il paese con il maggior numero di misure in vigore contro l'UE nel 2010 (24) nonostante il fatto che non sono state introdotte nuove misure negli ultimi due anni. La Cina (14 misure in vigore), che è stata particolarmente attiva nel 2010, è passata dalla terza alla seconda posizione confermando la tendenza registrata nelle relazioni precedenti. India e Turchia condividono la terza posizione con 13 misure in vigore. Altri utenti importanti di queste misure sono Brasile, Argentina e Messico (9 e 5 misure in vigore).

### **3. PROBLEMI ATTUALI**

Gli interventi della Commissione hanno contribuito alla chiusura di alcune inchieste con un fondamento debole avviate sotto la pressione della crisi economica globale nel 2009. Inoltre, in alcuni casi individuali gli interventi della Commissione hanno contribuito a ottenere risultati più favorevoli per gli esportatori UE. Tuttavia i problemi individuati in passato persistono e altri sono stati individuati nel 2010, ad esempio la mancata applicazione dei risultati del gruppo di esperti dell'OMC, un uso inadeguato degli strumenti e un uso eccessivo delle misure di salvaguardia.

#### **3.1. Mancato rispetto degli obblighi OMC**

In due casi OMC (DS294 e DS350) l'UE è riuscita a dimostrare che molti dazi antidumping statunitensi in vigore contro le esportazioni UE sono istituiti o indebitamente gonfiati mediante l'uso dell'azzeramento ("zeroing"). Gli Stati Uniti hanno abolito l'azzeramento nei confronti delle medie ponderate nelle nuove inchieste ma in precedenza hanno rifiutato di modificare le proprie pratiche nei riesami di misure che comportano la riscossione della maggior parte dei dazi. Per conformarsi agli obblighi assunti in seno all'OMC gli Stati Uniti dovrebbero modificare la loro prassi di riesame e ricalcolare i margini di dumping per una serie di misure individuali, nonché rimborsare gli eccessivi dazi riscossi dopo la scadenza dell'applicazione.

Nonostante ripetute condanne da parte dei competenti organismi dell'OMC e le prove convincenti presentate, finora gli Stati Uniti non hanno adempiuto ai propri obblighi internazionali. Come passo positivo verso l'applicazione delle sentenze pertinenti dell'OMC il 28 dicembre 2010 gli Stati Uniti hanno pubblicato una proposta riguardante una nuova metodologia per abolire l'azzeramento nei riesami. La proposta rimane tuttavia poco chiara in

merito al calendario delle modifiche. Inoltre gli Stati Uniti hanno finora rifiutato di rimborsare i dazi eccessivi riscossi dalla fine dei periodi di applicazione in entrambi i casi OMC. Se gli Stati Uniti non adempiono ai propri obblighi, il 15 settembre 2011 sarà indicato da un arbitro un numero potenziale di sanzioni. In un altro caso (TKAST) gli Stati Uniti hanno rifiutato di correggere un errore aritmetico e di revocare la misura antidumping.

### **3.2. Uso inadeguato degli strumenti**

Come già indicato nella relazione annuale dell'anno precedente, in seguito all'istituzione di misure antidumping da parte della Commissione europea sono state aperte inchieste riguardanti prodotti simili dal paese destinatario di tali misure. Tale tendenza è continuata nel 2010 anche in relazione alla scelta dello strumento o dei criteri impiegati per l'imposizione delle misure. In effetti l'UE è stata confrontata con un'inchiesta relativa ai dazi compensativi e con un'inchiesta riguardante l'imposizione di misure basate sulla minaccia di pregiudizio poco dopo aver utilizzato questi strumenti/criteri contro lo stesso paese. In ogni caso è molto difficile credere che si tratti di una pura coincidenza.

Lo schema di questi casi è sempre simile: criteri molto deboli per l'apertura dell'inchiesta (spesso con una mancanza di trasparenza dovuta a un uso improprio delle norme sulla riservatezza) e nessuna prova del pregiudizio. La Commissione sta intervenendo attivamente in questi casi ed è determinata ad esaminare ancora più attentamente la conformità di tali inchieste alle norme OMC.

### **3.3. Abuso delle norme sulla riservatezza**

Nelle inchieste di difesa commerciale la mancata divulgazione di dettagli sufficienti delle informazioni presentate a titolo riservato è un problema ricorrente e particolarmente deplorabile perché priva le parti interessate del loro legittimo diritto di difesa. Benché le norme sulla riservatezza siano necessarie per tutelare gli interessi delle parti che cooperano, tali norme vengono spesso applicate in maniera abusiva. Di conseguenza le versioni pubbliche delle domande e/o degli avvisi pubblici concernenti decisioni preliminari o finali non consentono una comprensione ragionevole della questione.

Secondo le norme pertinenti, i dati riservati devono essere oggetto di un riassunto significativo. È compito delle autorità inquirenti richiedere alle parti interessate che indicano informazioni riservate di mettere a disposizione riassunti non riservati. Purtroppo le autorità inquirenti di diversi paesi non adempiono a tale obbligo, quindi ostacolando i diritti di difesa degli esportatori UE interessati.

### **3.4. Ricorso non necessario alle misure di salvaguardia**

L'uso dello strumento di salvaguardia è letteralmente esploso nel 2009, in coincidenza con la crisi economica globale. Nel 2009 oltre i due terzi di tutte le nuove inchieste aperte e quasi la metà di tutti i nuovi provvedimenti adottati riguardavano misure di salvaguardia. Un segnale positivo è dato dal fatto che questa tendenza è rallentata nel 2010.

Tuttavia, il problema del ricorso non necessario alle misure di salvaguardia persiste. Alcuni paesi hanno utilizzato notevolmente gli strumenti e hanno fatto ricorso a misure di salvaguardia in circostanze che avrebbero invece richiesto un'azione mirata contro

importazioni oggetto di dumping originarie di un determinato paese. Sebbene la giurisprudenza dell'OMC abbia sottolineato i rigidi requisiti necessari per imporre misure di salvaguardia, esse continuano ad essere considerate uno strumento di facile utilizzo.

Data la loro natura *erga omnes* (misure imposte contro tutti i paesi di origine), le misure di salvaguardia comportano molti danni collaterali. Anche i paesi esportatori che non causano pregiudizi all'industria nazionale (ad es. perché i loro prezzi sono molto più alti di quelli nazionali) vengono sottoposti a tali misure.

La Commissione europea è intervenuta in molti casi per evidenziare i difetti nelle inchieste di salvaguardia. Di conseguenza in alcuni casi le misure stesse o il loro impatto negativo sulle esportazioni UE sono stati evitati.

#### **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. La Commissione interviene direttamente presso le autorità dei paesi terzi, sia in merito a questioni specifiche per sostenere le imprese interessate, sia in merito a questioni sistemiche in modo da migliorare a livello generale la disciplina tra partner commerciali. La Commissione organizza inoltre seminari specializzati di difesa commerciale per i funzionari dei paesi terzi in modo da scambiare e promuovere le migliori pratiche in tutta la comunità commerciale.

Nonostante non sia sempre facile misurare i successi ottenuti in questo campo, si può affermare che l'intervento della Commissione ha prodotto i suoi frutti e in molti casi i risultati per le imprese sono stati più favorevoli di quanto lo sarebbero stati senza l'intervento della Commissione. Da un punto di vista generale, il fatto che molte delle numerose inchieste aperte nel 2009 non sono risultate nell'imposizione di misure può essere attribuito, almeno in parte, agli interventi della Commissione. Vanno evidenziati in particolare i casi seguenti.

##### *Storie di successo*

#### **Guida per gli esportatori UE, schede tecniche e nuovo sito web**

Le imprese esportatrici dell'UE spesso non sanno come reagire alle inchieste di difesa commerciale aperte da paesi terzi. È tuttavia fondamentale che tali imprese siano consapevoli dei propri diritti e obblighi in modo da poter decidere se cooperare o no alle inchieste e per determinare quali sarebbero i costi/benefici di una tale cooperazione. A tal fine nel 2011 la Commissione ha pubblicato una guida per gli esportatori UE e schede tecniche che sintetizzano le principali caratteristiche delle pratiche di difesa commerciale dei principali utenti di questi sistemi contro l'UE.

**La guida per gli esportatori UE** spiega i principi di base della difesa commerciale e le relative fasi procedurali. Consiglia come reagire alle inchieste di difesa commerciale aperte dai partner commerciali dell'UE spiegando i diritti e gli obblighi degli esportatori, i vantaggi della cooperazione con le autorità inquirenti e il ruolo delle varie parti, inclusa la Commissione. La guida è disponibile on-line e in tutte le lingue UE.

La Commissione ha inoltre preparato **schede tecniche** riguardanti i principali utenti di misure di difesa commerciale contro l'UE. Le schede, suddivise per paese, riportano informazioni

come il nome e l'indirizzo delle autorità inquirenti, i calendari delle inchieste, le osservazioni sulle verifiche in loco, le norme specifiche dell'inchiesta (ad esempio il principio del dazio minore e l'esame dell'interesse pubblico), le audizioni, l'assistenza legale e ogni altra questione pertinente. Tali schede sono disponibili anche on-line.

Infine va ricordato che la Commissione ha sviluppato un **nuovo sito web più conviviale** dove sono facilmente accessibili informazioni fondamentali sulle misure di difesa commerciale, statistiche sulle inchieste in corso e sulle misure in vigore, nonché le relazioni annuali.

### **Turchia**

La Turchia in passato ha fatto un uso importante di misure di salvaguardia e la Commissione è intervenuta attivamente per evidenziare le debolezze di questo tipo d'inchiesta e delle conseguenti misure. A giudicare dai recenti sviluppi sembra che la Turchia abbia ridotto parzialmente l'uso dello strumento di salvaguardia. La Commissione rimane tuttavia vigile, poiché nel 2011 sono emersi alcuni segnali di una nuova attività in questo settore (vale a dire il riesame delle misure di salvaguardia in vigore).

### **Paesi del Golfo**

La relazione dell'anno scorso menzionava l'apertura da parte del Consiglio di cooperazione per gli Stati arabi del Golfo di due inchieste di salvaguardia concernenti importazioni di carta non rivestita e cartone in rotoli e fogli, nonché profilati, barre e travi d'acciaio. La Commissione è intervenuta presentando formalmente le sue preoccupazioni in relazione alla mancanza di trasparenza e di obiettività dell'analisi del pregiudizio e del debole nesso di causalità dell'analisi eseguita dalle autorità inquirenti in entrambi i casi. Entrambe le inchieste si sono chiuse nel 2010 senza l'introduzione di misure.

### **Messico**

Il riesame in previsione della scadenza delle misure compensative per la carne bovina, aperto nel giugno 2009, è stato chiuso nel dicembre 2010. La Commissione ha fornito ampie informazioni e prove che hanno consentito al Messico di concludere che, in seguito alla riforma della Politica agricola comune dell'UE, l'UE è diventata un importatore netto di carne bovina e quindi non vi era rischio di una ripetizione del pregiudizio con la scadenza delle misure.

### **Canada**

Il riesame in previsione della scadenza delle misure compensative concernenti lo zucchero raffinato originario dell'UE e il parallelo riesame in previsione della scadenza delle misure antidumping contro importazioni dello stesso prodotto da Danimarca, Germania, Paesi Bassi e Regno Unito sono stati chiusi nel novembre 2010. Questo risultato positivo è stato possibile grazie alle informazioni e prove fornite dalla Commissione europea, che hanno consentito al Canada di concludere che, in seguito alla riforma della Politica agricola comune dell'UE, i volumi di produzione erano stati ridotti e quindi non vi era rischio di una ripetizione del pregiudizio con la scadenza delle misure.

### **Marocco**

Nel luglio del 2010 il Marocco ha aperto un'inchiesta di salvaguardia riguardante l'importazione di tappeti fatti a macchina. L'industria UE ha cooperato con le autorità

inquirenti e la Commissione ha presentato le sue osservazioni sottolineando la totale mancanza di un nesso di causalità tra le importazioni UE ed eventuali pregiudizi subiti dall'industria nazionale. L'inchiesta è stata chiusa nel novembre 2010 senza l'imposizione di misure vista l'assenza di pregiudizio.

## **Israele**

Nel 2010 la Commissione è intervenuta attivamente con contributi tecnici in casi individuali. Nel contempo ha colto diverse occasioni per evidenziare alle autorità israeliane a livello politico elevato i continui difetti riguardanti tutte le inchieste di difesa commerciale aperte da Israele. Di conseguenza due inchieste antidumping riguardanti lastre riciclate per container e carta bianca sono state chiuse senza l'imposizione di misure e un'inchiesta antidumping riguardante importazioni di pellicola di plastica è stata sospesa dopo la conclusione di un accordo d'impegno con gli esportatori UE. Infine, in seguito a ripetute richieste da parte della Commissione, Israele ha ufficialmente confermato la chiusura dell'inchiesta di salvaguardia contro le importazioni di tondini in acciaio.

## **Ucraina**

Recentemente l'Ucraina ha utilizzato intensamente lo strumento di salvaguardia. La Commissione ha attivamente monitorato le sue azioni e ha sollecitato le autorità ucraine a non utilizzare tale strumento se le importazioni pregiudizievoli provengono da una o alcune fonti specifiche, a prolungare il periodo analizzato da 1 a 3 anni e a valutare attentamente l'interesse nazionale prima dell'adozione di misure. L'Ucraina ha chiuso due importanti casi di salvaguardia senza imporre misure (Ferro-leghe e concimi) e nel caso del vetro flottato ha adottato misure definitive solo per 10 giorni, in aggiunta alle misure provvisorie.

## **5. CONCLUSIONI**

L'attività di monitoraggio del 2010 è stata molto intensa, visto l'elevato numero di inchieste aperte nel 2009 con lo sviluppo della crisi economica globale. Molte inchieste sono state chiuse senza l'imposizione di misure nel 2010 e quindi il numero globale di misure in vigore è diminuito. Questa tendenza positiva è stata possibile anche grazie ai numerosi interventi della Commissione.

Anche se il numero di nuove inchieste è diminuito nel 2010, rimane tuttavia importante. Sebbene l'uso di misure di salvaguardia sia diminuito notevolmente, il numero di inchieste antidumping è aumentato nel 2010 e probabilmente porterà ad un aumento delle misure in vigore nel 2011.

Nonostante le tendenze favorevoli, l'attività di monitoraggio della Commissione in relazione alle azioni di difesa commerciale dei paesi terzi rimane indispensabile poiché sono stati individuati ulteriori problemi nell'impiego di tali strumenti da parte di alcuni paesi nel 2010. La Commissione ha dovuto quindi intervenire in molti casi per prevenire, nella misura del possibile, qualsiasi deviazione dalle regole dell'OMC. Spesso questi sforzi hanno avuto esito positivo e le inchieste sono state chiuse senza l'adozione di misure oppure senza danni per gli esportatori UE.

La Commissione è soddisfatta della buona cooperazione istituita caso per caso tra gli Stati membri UE, le associazioni europee dei produttori e le imprese interessate. In questo contesto la guida per gli esportatori UE elaborata dalla Commissione e il nuovo sito web costituiscono

strumenti utili ed efficaci per migliorare la comprensione da parte delle imprese UE di questo argomento altamente tecnico. La Commissione continuerà a rafforzare gli scambi con altre autorità inquirenti finalizzati a migliorare gli standard, la trasparenza e la prevedibilità nell'uso delle misure di difesa commerciale.