



Bruxelles, 19.9.2022
COM(2022) 470 final

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

**Quarantesima relazione annuale della Commissione al Parlamento europeo e al
Consiglio sulle attività antidumping, antisovvenzioni e di salvaguardia dell'UE e
sull'utilizzo degli strumenti di difesa commerciale da parte di paesi terzi nei confronti
dell'UE nel 2021**

{SWD(2022) 294 final}

SINTESI

La presente è la 40^a relazione al Parlamento europeo e al Consiglio riguardante le attività antidumping, antisovvenzioni e di salvaguardia dell'UE, nonché le attività di difesa commerciale dei paesi terzi nei confronti dell'UE nel 2021 e le attività del consigliere-auditore.

Nonostante le difficoltà incontrate nel 2021 a causa della pandemia di COVID-19, la Commissione ha continuato ad applicare con vigore gli strumenti di difesa commerciale. Metodi di lavoro ben collaudati, sviluppati all'inizio della pandemia, hanno garantito che tutte le inchieste fossero condotte secondo gli standard più elevati, assicurando la protezione dei produttori dell'UE dalle importazioni pregiudizievoli effettuate in condizioni sleali.

L'esecuzione e l'efficacia delle misure sono una delle principali preoccupazioni della Commissione e la relazione sottolinea il miglioramento delle pratiche di monitoraggio messe in atto nel corso dell'anno. Tenuto conto del fatto che le azioni volte a evitare il pagamento dei dazi potrebbero aumentare nella fase di ripresa dopo la crisi COVID-19, le misure, in particolare quelle che presentano un maggiore rischio di elusione dei dazi, sono state oggetto di un più attento esame. Ove necessario, la Commissione ha avviato inchieste antielusione e antiassorbimento, segnalando agli operatori che l'UE intende contrastare tali pratiche.

La presente relazione tratta anche l'attuazione delle modifiche legislative apportate negli anni 2017/2018, adottate per garantire che gli strumenti siano in grado di affrontare le politiche e le sfide nel commercio mondiale. Tra queste figurano le norme sociali e ambientali negli strumenti di difesa commerciale, che sono ora prese in considerazione nelle inchieste in cui i prezzi indicativi sono stati adeguati per tenere conto dei costi futuri derivanti dagli accordi multilaterali sull'ambiente di cui l'UE è parte. In alcuni casi ciò si è tradotto in dazi più elevati, atti a garantire che i margini di pregiudizio rimangano significativi e che le misure offrano un'efficace compensazione all'industria dell'UE.

L'attuazione delle raccomandazioni del 2020 della Corte dei conti europea¹, a seguito dell'audit degli strumenti di difesa commerciale dell'UE, è stata una priorità della Commissione nel corso dell'anno. La maggior parte delle raccomandazioni è stata attuata nel 2021. Queste azioni rafforzano gli standard già elevati dell'UE nell'applicazione degli strumenti.

In tale contesto è stato fondamentale aiutare le piccole e medie imprese a comprendere quali sono gli strumenti e in che modo possono utilizzarli e trarne vantaggio.

Nel 2021 la Commissione ha vincolato gli utilizzatori di strumenti di difesa commerciale di paesi terzi al rispetto degli stessi standard elevati che l'UE applica alle sue inchieste. Gli esportatori dell'UE si trovano sempre più ad affrontare un numero crescente di azioni di difesa commerciale dei paesi terzi che spesso, purtroppo, non sono condotte in linea con le norme dell'OMC. I nostri interventi nelle inchieste condotte da paesi terzi nei confronti dell'industria/degli esportatori dell'UE, volti a ridurre l'impatto economico negativo e a eliminare l'istituzione sleale/ingiustificata di misure, hanno prodotto una serie di risultati positivi, garantendo in tal modo che gli esportatori dell'UE mantenessero l'accesso al mercato.

¹ [Relazione speciale 17/2020: Strumenti di difesa commerciale: il sistema di difesa delle imprese dell'UE dalle importazioni oggetto di dumping e di sovvenzioni funziona bene \(europa.eu\)](#)

Infine la relazione pone in evidenza il rapporto tra gli strumenti di difesa commerciale e le altre politiche dell'UE. La revisione della politica commerciale dell'UE, pubblicata nel febbraio 2021, auspicava che fossero utilizzati tutti gli strumenti commerciali per sostenere gli obiettivi della politica dell'UE. Gli strumenti di difesa commerciale continuano a svolgere un ruolo molto importante in tale contesto, non solo proteggendo oltre 460 000 posti di lavoro, ma anche garantendo l'impegno dell'UE a favore di un commercio equo e aperto e sostenendo altri settori strategici, come il Green Deal europeo e l'agenda digitale europea, attraverso la protezione della produzione dell'UE di elementi fondamentali delle energie rinnovabili e delle catene del valore digitali.

La relazione, conformemente agli obblighi di comunicazione della Commissione², è accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione, corredato di allegati, che fornisce maggiori informazioni e statistiche.

² Articolo 23 del regolamento antidumping di base (GU L176 del 30.6.2016, pag. 21), articolo 34 del regolamento antisovvenzioni di base (GU L 176 del 30.6.2016, pag. 55) e articolo 23 del regolamento di base sulle misure di salvaguardia (GU L 83 del 27.3.2015, pag. 16).

1 APPLICAZIONE DEGLI STRUMENTI DI DIFESA COMMERCIALE NEL 2021

1.1 Attività d'inchiesta

1.1.1 Quadro generale

Alla fine del 2021 nell'UE erano in vigore 163 misure definitive di difesa commerciale: 109 misure antidumping definitive (31 delle quali estese), 19 misure antisovvenzioni (una delle quali estesa) e tre misure di salvaguardia, con un aumento di 13 misure rispetto al 2020. Queste misure tutelavano oltre 462 000 posti di lavoro diretti.

Il livello di attività d'inchiesta nel 2021 è stato in linea con gli anni precedenti. Le inchieste in corso sono state 88, di cui 29 inchieste originarie e 59 riesami, rispetto alle 85 del 2020. Alla fine del 2021 erano in corso 43 inchieste, come alla fine del 2020.

Nel 2021 molti settori hanno chiesto la sospensione delle misure di difesa commerciale per far fronte agli sviluppi negativi del mercato, in particolare le presunte perturbazioni delle catene di approvvigionamento causate principalmente dalla crisi COVID-19. Questa disposizione raramente utilizzata stabilisce criteri rigorosi per la sospensione. Nell'ottobre 2021 la Commissione ha sospeso per nove mesi le misure sui prodotti piatti di alluminio provenienti dalla Cina, introducendo nel contempo un monitoraggio delle importazioni di tale prodotto. Nel dicembre 2021 la Commissione ha respinto la sospensione delle misure nei confronti del legno compensato di betulla proveniente dalla Russia, in quanto le condizioni non erano soddisfatte.

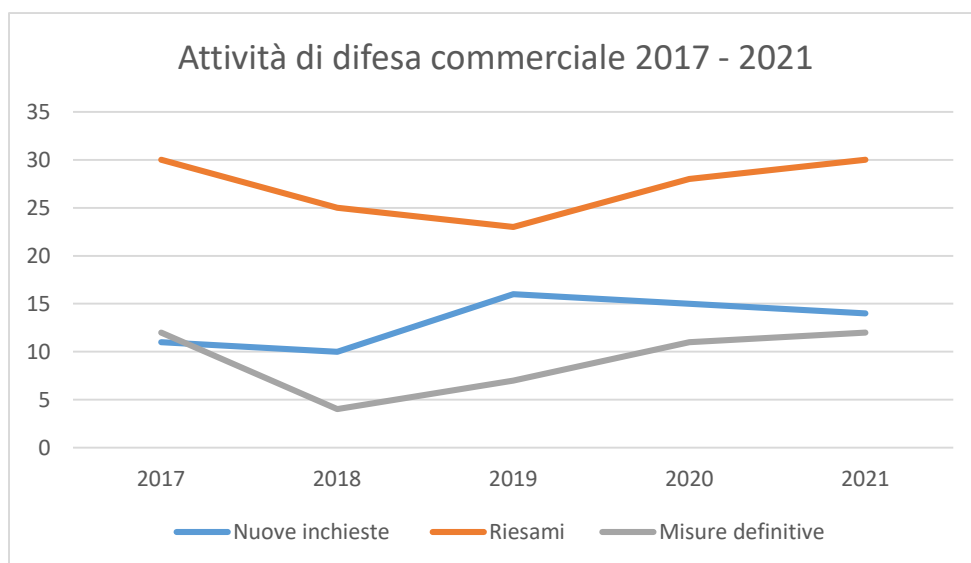
La presente relazione è accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione che fornisce maggiori informazioni e statistiche e contiene allegati per le sezioni seguenti.

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

Nel 2021 la Commissione ha avviato 14 nuove inchieste (11 antidumping e tre antisovvenzioni) rispetto alle 15 del 2020. Ha istituito dazi provvisori in 10 inchieste antidumping e ha concluso 12 inchieste con l'istituzione di dazi definitivi (11 antidumping e uno antisovvenzioni). La Commissione ha concluso un'inchiesta antisovvenzioni senza istituire misure poiché la denuncia è stata ritirata.

I riesami delle misure in vigore avviati nel 2021 sono leggermente aumentati rispetto al 2020 (30 rispetto 28). Di questi, 10 erano riesami in previsione della scadenza e quattro riesami intermedi. 15 riesami in previsione della scadenza si sono conclusi con la conferma del dazio nel 2021.

In totale, sono state aperte 48 inchieste di tutti i tipi, ossia un numero superiore rispetto a ciascuno dei cinque anni precedenti.



1.1.3 Inchieste di salvaguardia

Nel 2021 non sono state avviate nuove inchieste di salvaguardia.

La Commissione ha effettuato un riesame della misura di salvaguardia dell'UE istituita nel 2019 sulle importazioni di determinati prodotti di acciaio, che nel luglio 2021 ha portato a una proroga fino al 30 giugno 2024 e a un adeguamento di alcuni aspetti. La Commissione ha concluso che la misura continuava a essere necessaria per prevenire un grave pregiudizio o per porvi rimedio e che l'industria siderurgica dell'Unione vi si stava adeguando. Ha inoltre constatato che durante il periodo della misura di salvaguardia la situazione economica dell'industria dell'Unione ha continuato a peggiorare a causa della pressione esercitata dalle importazioni in un periodo in cui gli adeguamenti effettuati dall'industria non avevano ancora prodotto effetti positivi. Il 17 dicembre 2021 la Commissione ha avviato il terzo riesame del funzionamento della misura, con possibili adeguamenti in vigore dal 1° luglio 2022.

1.1.4 Verifiche nel corso delle inchieste

A causa dei rischi per la salute e delle restrizioni di viaggio, la Commissione ha continuato a verificare i dati trasmessi dalle parti interessate mediante controlli incrociati a distanza anziché verifiche in loco.

Sulla base dell'esperienza acquisita nel 2020, la Commissione ha adempiuto ai propri obblighi garantendo nel contempo i diritti delle parti interessate. Nel 2021 ha verificato i dati di 197 imprese mediante controlli incrociati a distanza, tra cui 111 imprese europee e 86 al di fuori dell'UE. In seguito all'allentamento delle restrizioni di viaggio nell'ultimo trimestre del 2021, sono state effettuate 12 visite in loco presso imprese dell'UE. Ciò segnerà auspicabilmente una ripresa nel numero delle visite in loco.

1.2 Applicazione ed esecuzione efficaci degli strumenti di difesa commerciale

1.2.1 Attuazione delle raccomandazioni della Corte dei conti europea — Audit degli strumenti di difesa commerciale dell'UE

Nel 2021 la Commissione ha lavorato all'attuazione delle raccomandazioni contenute nella relazione di audit della Corte dei conti europea sulla politica di difesa commerciale dell'UE (pubblicata nel luglio 2020). In base a tali raccomandazioni, la Commissione europea dovrebbe: a) documentare le proprie valutazioni della riservatezza dei documenti delle parti; b) esplorare ulteriori canali di comunicazione per sensibilizzare i portatori di interessi; c) migliorare gli orientamenti sugli aspetti legati alla concorrenza; d) migliorare le attività di monitoraggio e realizzare valutazioni periodiche dell'efficacia delle misure di difesa commerciale; e) avviare più inchieste di propria iniziativa; e f) utilizzare criteri chiari per stabilire un ordine di priorità nella risposta alle misure istituite da paesi terzi.

In risposta a tali raccomandazioni, nel 2021 la Commissione ha sviluppato una soluzione informatica per documentare le valutazioni della riservatezza dei documenti che è diventata operativa all'inizio del 2022. In merito alla sensibilizzazione sugli strumenti di difesa commerciale, nel 2021 è stato avviato un processo per diffondere video informativi e sviluppare un pacchetto informativo in sette moduli che è stato messo online all'inizio del 2022 e sarà diffuso attraverso punti di contatto negli Stati membri e presso i portatori di interessi pertinenti. A causa dell'incertezza legata alla pandemia di COVID-19, le riunioni informative in presenza con i portatori di interessi sono state rinviate. Per quanto riguarda gli aspetti legati alla concorrenza nelle inchieste di difesa commerciale, la Commissione ha elaborato orientamenti per i portatori di interessi/le parti interessate e per i funzionari responsabili dei singoli casi su come affrontare tali questioni nelle inchieste.

Quanto alle restanti raccomandazioni, nel 2021 la Commissione ha sviluppato una nuova politica di monitoraggio con una solida definizione delle priorità basata sul rischio, un coordinamento rafforzato con i servizi associati della Commissione (OLAF, DG TAXUD e DG BUDG) e i portatori di interessi esterni, nonché una migliore documentazione e comunicazione dei risultati. Questa nuova politica di monitoraggio, in vigore dal dicembre 2021, sarà valutata nel 2023. La Commissione non ha accettato pienamente la raccomandazione relativa alle inchieste d'ufficio, ritenendo di utilizzare già nella massima misura possibile le disposizioni in materia. Nel 2021 la Commissione ha tuttavia fornito sul suo sito web maggiori informazioni sulle inchieste d'ufficio, al fine di fugare alcuni malintesi e fornire maggiori orientamenti all'industria europea. Per quanto riguarda il monitoraggio delle azioni di difesa commerciale dei paesi terzi, nel 2021 la Commissione ha stabilito criteri per individuare quelle che presentano un maggiore interesse economico e sistemico e per le quali esiste un elevato livello di cooperazione da parte degli esportatori europei. Infine, nel 2023 la Commissione effettuerà una valutazione dell'efficacia delle misure di difesa commerciale.

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

Dato che l'applicazione delle norme in materia di commercio occupa un ruolo centrale nell'agenda della Commissione von der Leyen, il monitoraggio delle misure di difesa

commerciale esistenti è rimasto una delle priorità fondamentali anche nel 2021. Particolare attenzione è stata prestata alle misure di difesa commerciale per le quali è stato rilevato un maggiore rischio di elusione dei dazi. La solida attuazione delle misure è fondamentale per preservare l'efficacia e la credibilità della politica di applicazione delle norme della Commissione. La Commissione è pienamente determinata a contrastare eventuali pratiche di elusione, la riduzione del prezzo all'esportazione e l'assorbimento del prezzo di rivendita, che compromettono l'efficacia delle misure.

L'elusione si verifica quando i produttori esportatori dei paesi terzi attuano pratiche quali spedire il prodotto attraverso un paese non soggetto a dazi (trasbordo), modificare leggermente il prodotto in modo che questo non sia soggetto ai dazi o esportare per il tramite di un produttore esportatore con aliquote individuali inferiori dei dazi antidumping o compensativi (riorientamento verso altre società). Un'altra pratica consiste nell'assorbimento del dazio quando gli esportatori, nonostante le misure istituite, riducono i loro prezzi per superare i dazi o gli importatori non riflettono il dazio all'atto della rivendita del prodotto nell'Unione.

La Commissione interviene contro tali pratiche individuate attraverso il monitoraggio o le informazioni ricevute dalle parti interessate. Per rilevare quanto prima i potenziali problemi, si ricorre a una definizione delle priorità dei compiti di monitoraggio orientata al rischio. Viene prestata attenzione alle misure per le quali durante l'inchiesta è stato rilevato un maggiore rischio di elusione dei dazi ed è stata inserita una clausola speciale di monitoraggio nei regolamenti che le istituiscono. L'obiettivo di questa clausola è ridurre al minimo il rischio di elusione attraverso il riorientamento verso altre società. Nel 2021, tra l'altro, tale clausola è stata integrata nelle misure applicate alle importazioni di fogli e nastri sottili di alluminio destinati alla trasformazione e di estrusi in alluminio dalla Cina, di prodotti piatti di ferro laminati a caldo dalla Turchia e di legno compensato di betulla proveniente Russia.

Il monitoraggio comporta un'analisi approfondita delle importazioni del prodotto oggetto di una misura di difesa commerciale, compreso il monitoraggio delle tendenze/dinamiche delle esportazioni dal paese oggetto delle misure. Ciò fornisce un quadro completo dei flussi commerciali e degli sviluppi del mercato dopo l'istituzione delle misure. La Commissione utilizza anche dati interne, alimentate dalle autorità doganali e dagli uffici statistici a livello dell'UE e degli Stati membri e, se necessario, anche dati commerciali. Sono prese in considerazione anche ulteriori informazioni di mercato provenienti dall'industria dell'Unione, nonché le risultanze sulla non conformità alle misure documentate dall'OLAF a seguito delle sue indagini o dalle autorità degli Stati membri.

Alla fine del 2021 un totale di 54 prodotti soggetti alle misure di difesa commerciale era oggetto di monitoraggio speciale. La Commissione ha avvertito le autorità doganali nazionali di prestare particolare attenzione alle importazioni di prodotti soggetti a misure di difesa commerciale che davano motivo di preoccupazione, ad esempio in caso di trasbordo. L'OLAF è stato informato ogniqualvolta la Commissione disponeva di informazioni che indicavano attività fraudolente nell'ambito delle importazioni. A sua volta, l'OLAF ha fornito alla Commissione le informazioni pertinenti relative all'applicazione delle norme. Stretti contatti tra la Commissione e l'industria dell'Unione hanno garantito informazioni più complete sugli sviluppi del mercato, al fine di agevolare le azioni di follow-up più efficaci.

La Commissione ha inoltre esaminato oltre 10 impegni sui prezzi con i produttori esportatori in vigore nel 2021 e ne ha confermato il pieno rispetto.

Negli ultimi anni la Commissione ha rilevato nuove modalità di elusione dei dazi da parte dei produttori esportatori, in particolare della Cina, ad esempio mediante il trasferimento di determinate operazioni in altri paesi senza una reale giustificazione economica e l'esportazione da tali paesi verso l'UE. La Commissione ha continuato a reagire per colmare tutte le lacune e proteggere l'industria dell'UE dal pregiudizio.

Nel 2021 la Commissione ha avviato quattro inchieste antielusione e un'inchiesta antiassorbimento, portando il numero totale di tali inchieste avviate negli ultimi tre anni, rispettivamente, a 11 e a due.

I quattro procedimenti antielusione avviati riguardano un aumento delle importazioni di prodotti in fibra di vetro dalla Turchia e dal Marocco dopo l'istituzione, nel 2020, di dazi antidumping e compensativi su tali prodotti originari della Cina e dell'Egitto. I prodotti in fibra di vetro sono utilizzati ad esempio per la produzione di pale per turbine eoliche, nella produzione di imbarcazioni, autocarri e attrezzature sportive, nonché nei sistemi di risanamento di canalizzazioni. Le inchieste si sono concentrate sul trasbordo, dopo che il prodotto in esame era stato sottoposto a operazioni di assemblaggio rispettivamente in Turchia e in Marocco. Tali casi sono emblematici delle sfide poste dalla politica cinese "Nuova via della seta" e della determinazione della Commissione a intraprendere azioni incisive contro il commercio sleale che ne deriva.

L'inchiesta antiassorbimento avviata nel 2021 riguarda anche i prodotti in fibra di vetro ed esamina se i produttori esportatori egiziani abbiano ridotto i loro prezzi per compromettere l'efficacia dei dazi antidumping istituiti nel 2020.

Nel 2021 la Commissione ha inoltre esteso le misure a seguito di due inchieste antielusione. È stato infatti stabilito che i dazi antidumping attualmente in vigore su due diversi tipi di fogli di alluminio per uso domestico originari della Cina venivano elusi attraverso la Thailandia, dove il prodotto era sottoposto solo a operazioni di assemblaggio di natura secondaria. L'industria dell'UE interessata è costituita principalmente da PMI distribuite in 12 Stati membri.

Ciò dimostra la determinazione della Commissione a contrastare tutte le forme di commercio sleale, compresi l'elusione e l'assorbimento delle misure di difesa commerciale.

1.2.3 Misure di vigilanza

Laddove vi sia un'indicazione, spesso sulla base delle informazioni fornite dall'industria interessata, di un aumento significativo delle importazioni di un determinato prodotto che costituisce una minaccia di pregiudizio per l'industria dell'Unione, la Commissione può introdurre misure di vigilanza per monitorare anche tali importazioni³. Nel 2021 la Commissione ha proseguito la vigilanza a posteriori sulle importazioni di acciaio e alluminio, introdotta nel maggio 2020 in sostituzione del sistema di vigilanza preventiva. La Commissione

³ Articolo 11 del regolamento (UE) 2015/478 dell'11 marzo 2015 (GU L 86 del 27.3.2015, pag. 16).

ha inoltre monitorato, attraverso la vigilanza a posteriori, le importazioni di etanolo rinnovabile per carburanti.

Ogni mese la Commissione pubblica i dati sulla vigilanza sulla pagina pubblica del sito web della DG Commercio dedicata alla vigilanza/al monitoraggio delle importazioni⁴.

1.2.4 Tutela delle piccole e medie imprese (PMI) europee

Al fine di garantire che le limitazioni delle risorse delle PMI non costituiscano un ostacolo all'utilizzo degli strumenti di difesa commerciale, la Commissione fornisce pieno sostegno e orientamenti a tali imprese.

Nel 2021 la Commissione ha compiuto ulteriori sforzi per garantire che le PMI conoscano gli strumenti e ne traggano vantaggio, anche attraverso il suo helpdesk per le PMI. Ciò comprende una riduzione dell'obbligo di fornire informazioni nei questionari e, ove possibile, periodi di inchiesta allineati all'esercizio finanziario. Sempre nel 2021 la Commissione ha elaborato un pacchetto informativo online che illustra gli strumenti in termini chiari e prevede ulteriori tutorial video. Le sessioni informative in presenza per le PMI negli Stati membri riprenderanno non appena le condizioni connesse alla COVID-19 lo consentiranno.

Gli sforzi della Commissione producono risultati. Nel 2021 i settori caratterizzati dalla presenza di PMI hanno continuato a essere coinvolti nei procedimenti di difesa commerciale. Nel corso dell'anno la Commissione ha avviato un'inchiesta antidumping sulle importazioni di piastrelle di ceramica dalla Turchia e dall'India, l'inchiesta antidumping sulle importazioni di elementi di fissaggio dalla Cina è proseguita e il riesame in previsione della scadenza riguardante le trote dalla Turchia è stato concluso con l'estensione delle misure per altri cinque anni. Pur essendo in gran parte caratterizzate da PMI, grazie a un buon coordinamento da parte loro e agli orientamenti e al sostegno della Commissione, le industrie interessate beneficiano degli stessi diritti e della stessa tutela dal commercio sleale delle imprese più grandi.

1.3 Sviluppi nel 2021 relativi alle modifiche legislative del 2017 e del 2018

1.3.1 Norme sociali e ambientali negli strumenti di difesa commerciale

Dopo le modifiche legislative del 2017 e del 2018, l'impegno dell'UE a favore di rigorose norme sociali e ambientali si riflette in alcuni aspetti delle inchieste antidumping e antisovvenzioni. Ad esempio:

- quando le inchieste riguardano paesi con distorsioni significative del mercato, è necessario selezionare un paese rappresentativo appropriato per costruire il valore normale esente da distorsioni. Qualora vi sia più di un paese con dati idonei disponibili, la Commissione sceglie tenendo in considerazione il livello di protezione sociale e ambientale presente nei paesi proposti;

⁴ <https://webgate.ec.europa.eu/siglbo/post-surveillance>.

- nel calcolare il margine di pregiudizio nelle inchieste, i costi derivanti dall'allineamento agli accordi multilaterali sull'ambiente e alle convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro durante il periodo di validità delle misure di difesa commerciale sono integrati nei costi di produzione dell'industria dell'UE e, in alcuni casi, al momento della decisione di accettare gli impegni.

Per quanto riguarda la selezione di un paese rappresentativo appropriato, nelle inchieste concluse nel 2021 il problema delle norme sociali e ambientali non si è posto, in quanto per ciascun caso erano disponibili dati idonei di un solo paese rappresentativo.

In diversi casi conclusi nel 2021 la Commissione ha incluso nel calcolo del prezzo indicativo i costi derivanti dall'allineamento agli accordi multilaterali sull'ambiente e alle convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro. Ciò è particolarmente importante in riferimento al sistema di scambio di quote di emissione. Le inchieste in questione riguardavano estrusi in alluminio, fogli e nastri sottili di alluminio destinati alla trasformazione e prodotti piatti di alluminio, tutti originari della Cina, nonché prodotti di acciaio inossidabile laminati a freddo provenienti dall'India e dall'Indonesia e legno compensato di betulla proveniente dalla Russia. Il prezzo indicativo per tali industrie è così aumentato, in quanto includeva i costi futuri, derivanti dagli accordi multilaterali sull'ambiente di cui l'Unione è parte, che l'industria dell'Unione dovrà sostenere durante il periodo di validità delle misure. Nei due casi in cui il dazio era basato sui margini di pregiudizio (fogli e nastri sottili di alluminio destinati alla trasformazione e prodotti piatti di alluminio), gli adeguamenti effettuati per tenere conto dei costi delle norme sociali e ambientali hanno aumentato il livello delle misure istituite.

La questione non si è posta nel contesto delle offerte di impegno nel 2021, in quanto sono state respinte per altri motivi.

1.3.2 Regola del dazio inferiore

In base alle norme dell'OMC, le misure possono essere istituite al livello del margine di dumping o di sovvenzione. Prima delle modifiche legislative del giugno 2018, l'UE ha sempre applicato la regola del dazio inferiore in base al quale le misure erano sempre istituite a un livello inferiore rispetto alla piena portata del dumping o delle sovvenzioni, a condizione che tale livello inferiore, denominato "margine di pregiudizio", fosse sufficiente per eliminare il pregiudizio subito dall'industria dell'UE. Tuttavia, da quando gli strumenti di difesa commerciale sono stati modernizzati, la regola del dazio inferiore non è più applicata automaticamente nei casi antidumping e antisovvenzioni.

Nei casi antisovvenzioni, la regola del dazio inferiore non si applica più, a meno che ciò non sia contrario all'interesse generale dell'UE, il che garantisce che l'UE possa affrontare in modo più rigoroso le importazioni sovvenzionate sleali. Su tale base, in un'inchiesta antisovvenzioni conclusa nel 2021 (fogli e nastri sottili di alluminio destinati alla trasformazione originari della Cina) la Commissione ha istituito i dazi all'aliquota piena dei margini di sovvenzione.

Nei casi antidumping, le misure possono essere istituite a un livello inferiore al margine di dumping se tale livello inferiore è sufficiente a eliminare il pregiudizio causato dalle importazioni oggetto di dumping. Nel caso in cui nel paese esportatore si riscontrino distorsioni significative nel prezzo delle materie prime, si ritiene necessario un dazio al livello dell'intero margine di dumping per far fronte alle pratiche di dumping pregiudizievoli. La materia prima

oggetto di distorsioni deve rappresentare più del 17 % dei costi di produzione e il suo prezzo dovrebbe essere notevolmente inferiore ai prezzi esenti da distorsioni.

In otto degli 11 casi conclusi, le misure si sono basate sui margini di dumping, in quanto questi erano inferiori al margine di pregiudizio e, in linea con la legislazione, al livello più elevato che poteva essere imposto. Per gli altri tre casi, i dazi si sono basati sui margini di pregiudizio, in quanto questi erano inferiori ai margini di dumping, e i criteri relativi alle restrizioni all'esportazione della principale materia prima non erano soddisfatti, nel senso che nei prodotti piatti di alluminio e nei fogli e nastri sottili di alluminio destinati alla trasformazione provenienti dalla Cina i prezzi delle materie prime oggetto di distorsioni non erano notevolmente inferiori rispetto ai prezzi del mercato internazionale e, nel caso delle torri eoliche in acciaio originarie della Cina, la questione non è stata sollevata.

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

Nel 2021 il Tribunale e la Corte di giustizia hanno pronunciato 21 sentenze e ordinanze in cause relative agli strumenti di difesa commerciale: il Tribunale ha pronunciato 14 sentenze, mentre la Corte di giustizia ha emesso quattro pronunce pregiudiziali e ha deliberato su tre ricorsi. Nel 2021 sono state intentate 18 nuove cause relative agli strumenti di difesa commerciale, di cui 12 dinnanzi al Tribunale e sei ricorsi dinnanzi alla Corte di giustizia.

La giurisprudenza del 2021 fornisce spunti interessanti sull'ammissibilità delle azioni legali contro le misure di difesa commerciale, in particolare sulla questione della legittimazione ad agire e della capacità degli importatori e degli utilizzatori di avviare procedimenti giudiziari in tali casi.

Nel 2021 il Tribunale ha pronunciato la sua prima sentenza sull'articolazione delle misure di salvaguardia e delle misure antidumping/compensative. Ha inoltre confermato la prassi della Commissione di attuare sentenze sfavorevoli della Corte rimediando a eventuali illegalità individuate dalla Corte e di rimborsare i dazi solo quando il dazio, in seguito alla correzione, risulta inferiore. Tra le altre questioni trattate dagli organi giurisdizionali nel 2021 figuravano la metodologia utilizzata nelle inchieste relative a restituzioni, il carattere duraturo del cambiamento nei riesami intermedi, vari aspetti dei calcoli del dumping, la valutazione del pregiudizio e del nesso di causalità e l'uso dei dati disponibili.

Le sentenze più importanti sono descritte nel documento di lavoro dei servizi della Commissione.

2 ATTIVITÀ DEL CONSIGLIERE-AUDITORE

Nel 2021 il consigliere-auditore ha ricevuto 25 domande di intervento e ha tenuto 15 audizioni. Ogniqualvolta le parti hanno presentato la richiesta di intervento contemporaneamente a una richiesta di audizione presso i servizi della Commissione responsabili dell'inchiesta, il consigliere-auditore ha mantenuto l'approccio secondo cui le parti interessate dovrebbero innanzitutto rivolgersi ai servizi della Commissione. Il consigliere-auditore sarebbe intervenuto solo nel caso in cui non si fosse giunti a una soluzione. In molti casi ciò ha permesso alle parti interessate di trovare una soluzione direttamente con i servizi incaricati dell'inchiesta. Il consigliere-auditore ha inoltre ricevuto una richiesta di audizione per un confronto, che si è infine svolta con i servizi competenti.

In due occasioni, il consigliere-auditore ha prorogato il termine per la presentazione delle osservazioni su richiesta delle parti interessate. Il consigliere-auditore ha raccomandato ai servizi della Commissione di mettere a disposizione di tutte le parti determinate informazioni contenute nel fascicolo non riservato. Le principali questioni sollevate durante le audizioni riguardavano richieste di informazioni aggiuntive, di anonimato e di riservatezza. Due parti hanno chiesto che le misure da istituire fossero sospese al momento della loro adozione, ma le condizioni non erano soddisfatte. In un altro caso la parte ha rifiutato di fornire i documenti per il fascicolo necessari per la verifica delle informazioni pertinenti da parte della Commissione, sostenendo che i servizi avrebbero piuttosto dovuto effettuare una verifica in loco. Tuttavia ciò non è stato possibile nel contesto della COVID-19. Negli altri casi è stato raggiunto un accordo con i servizi per riesaminare l'argomento in questione o fornire chiarimenti.

La tempistica delle richieste è rimasta irregolare a causa del perdurante contesto della COVID-19, ma l'organizzazione delle audizioni è stata più semplice, data l'impossibilità di viaggiare.

3 GESTIONE DELLE ATTIVITÀ DI DIFESA COMMERCIALE NEI CONFRONTI DELL'UE

La Commissione interviene quando le esportazioni europee sono ostacolate da paesi terzi che impongono misure di difesa commerciale ingiustificate. Sebbene i paesi terzi abbiano pieno diritto di utilizzare gli strumenti, è indispensabile che le norme dell'OMC siano rispettate e che le misure di difesa commerciale non diventino barriere commerciali di fatto. Data l'importanza delle esportazioni per l'economia europea e il loro contributo all'occupazione e alla crescita, la Commissione interviene allo scopo di ridurre l'impatto economico negativo di eventuali misure o di evitare del tutto l'istituzione di misure di difesa commerciale ingiustificate sulle esportazioni dell'UE.

Gli interventi della Commissione nei casi legati a paesi terzi spaziano dalle comunicazioni scritte di carattere tecnico alla partecipazione alle audizioni, fino alla presentazione di dichiarazioni scritte e orali a livello politico, se necessario.

Esempi di attività della Commissione nel 2021 hanno incluso la partecipazione ad audizioni condotte dalle autorità canadesi sui casi antidumping e antisovvenzioni relativi allo zucchero raffinato, con il sostegno della DG AGRI. Altri casi di difesa commerciale sono stati discussi nelle riunioni periodiche dei comitati per il commercio con il Consiglio di cooperazione del Golfo, il Canada o il Sudafrica. La Commissione ha anche sollevato casi anche nel quadro dei comitati antidumping e sulle misure di salvaguardia dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Tali interventi sono stati coordinati sia con l'industria dell'UE che con gli Stati membri, dando priorità ai casi che hanno un impatto economico significativo per le imprese europee e a quelli con problemi sistemici.

Nei casi in cui non è possibile evitare misure ingiustificate la Commissione può ricorrere all'azione dell'OMC, cosa che ha fatto con le misure antidumping e antisovvenzioni istituite dagli Stati Uniti nel 2018 sulle olive mature spagnole. Nell'ambito di tale controversia, la relazione del panel, a favore dell'UE, è stata adottata il 20 dicembre 2021. Sempre nel 2021 è proseguito un altro procedimento del panel dell'OMC relativo alle misure antidumping colombiane sulle patate fritte congelate. La prima e la seconda riunione di merito si sono svolte online rispettivamente nel luglio 2021 e nel gennaio 2022.

Gli interventi della Commissione, che evidenziano incoerenze giuridiche e carenze sistemiche nei casi, hanno svolto un ruolo importante nel prevenire l'istituzione di misure ingiustificate. Nel 2021 sono stati conseguiti i seguenti successi:

- nel marzo 2021 l'India ha concluso un'inchiesta antidumping sulle importazioni di prodotti laminati piatti di acciaio inossidabile senza istituire misure. Si tratta di un risultato importante alla luce dell'interesse economico in gioco, pari a circa 98 milioni di EUR. La Commissione, in stretta collaborazione con l'industria, è intervenuta attivamente sin dall'inizio con tre comunicazioni scritte e la partecipazione all'audizione pubblica;
- nel settembre 2021 il comitato ministeriale del Consiglio di cooperazione del Golfo non ha approvato la proposta del comitato permanente di istituire misure di salvaguardia definitive sulle importazioni di determinati prodotti di acciaio;
- grazie agli interventi della Commissione in un'inchiesta antidumping condotta dall'Ucraina sulle importazioni di scale di alluminio dalla Polonia e dalla Slovacchia è stato possibile concludere l'inchiesta nell'ottobre 2021;
- nel maggio 2021 la Nuova Zelanda ha concluso un'inchiesta antidumping sulle importazioni di patate fritte congelate dal Belgio e dai Paesi Bassi; in tal modo è stato possibile effettuare esportazioni per un valore di 3 milioni di EUR non soggette a misure. Questo risultato è stato conseguito in parte grazie agli interventi scritti della Commissione, in coordinamento con l'industria dell'UE, in base ai quali si è dimostrato che le condizioni per l'istituzione di misure antidumping non erano soddisfatte;
- nell'ottobre 2021 il Canada ha avviato una nuova inchiesta d'ufficio per riesaminare le misure antidumping e antisovvenzioni sulle importazioni di zucchero raffinato originario dell'UE. Ciò a seguito dei numerosi interventi della Commissione, volti a illustrare che tali misure compensative si basano su vecchi regimi di sovvenzioni dell'UE e non riflettono gli attuali livelli delle sovvenzioni, significativamente inferiori. Il dazio antisovvenzioni è stato notevolmente ridotto (dal 58 % al 9 %). Il Canada ha rilevato che i pagamenti del sostegno diretto disaccoppiato nell'ambito della politica agricola comune dell'UE non sono specifici e che non può essere avviata un'azione nei loro confronti.

Alla fine del 2021 erano in vigore 177 misure di difesa commerciale relative alle esportazioni dell'UE, una in meno rispetto all'anno precedente, in cui era stato raggiunto il numero più elevato nell'attività di monitoraggio della Commissione.

Lo strumento antidumping rimane il più utilizzato a livello mondiale (128 delle 177 misure in vigore), 42 misure erano di salvaguardia (rispetto alle 39 del 2020) e sette erano misure antisovvenzioni.

Le 26 nuove inchieste avviate nel 2021 comprendono 17 procedimenti antidumping e nove procedimenti di salvaguardia (rispetto ai 22 del 2020).

Gli Stati Uniti hanno il maggior numero di misure contro le esportazioni dell'UE, con 37 misure in vigore, seguiti dalla Cina con 19, dalla Turchia con 17, da Brasile, Canada e India con 12 e dall'Indonesia con 11.

I prodotti siderurgici rappresentano il numero più elevato di misure (62), seguiti dai prodotti chimici con 48 misure, dai prodotti agricoli con 22 misure, dai tessili con 12 misure e dalla carta con 10 misure.

4 ATTIVITÀ NEL QUADRO DELL'OMC

Nell'aprile e nell'ottobre 2021 l'OMC ha tenuto incontri in forma virtuale dei comitati sulle sovvenzioni e le misure compensative, antidumping e sulle misure di salvaguardia. Il gruppo informale sulle misure antielusione non si è riunito, mentre il gruppo di lavoro antidumping per l'attuazione si è riunito nell'ottobre 2021.

Nel luglio 2021 la Commissione ha presentato all'OMC la notifica delle sovvenzioni dell'UE. Questo esercizio di trasparenza è fondamentale per comprendere il livello e l'impatto delle sovvenzioni concesse dai paesi dell'OMC. Purtroppo si è registrata una scarsa attività di notifica da parte dei membri, per cui la Commissione li ha esortati a rispettare i loro obblighi.

In sede di comitato antidumping, l'UE ha sollevato la questione di un'inchiesta di riesame sulle importazioni di patate fritte congelate dal Belgio e dai Paesi Bassi da parte dell'Unione doganale dell'Africa meridionale (SACU), nonché di un riesame delle misure sullo zucchero raffinato originario della Danimarca, dei Paesi Bassi, del Regno Unito e del Belgio da parte del Canada e dei dazi antidumping provvisori sulle importazioni di fogli di alluminio in lega comune originari di sette Stati membri dell'UE da parte degli Stati Uniti.

Nell'ambito del comitato sulle sovvenzioni e le misure compensative si è discusso del ruolo del finanziamento a tassi d'interesse inferiori al mercato nel contribuire alle capacità in eccesso. Vi è stato anche uno scambio di opinioni sull'impatto negativo delle capacità in eccesso sull'ambiente e sulla riduzione degli investimenti in R&S da parte di industrie concorrenti.

Durante le riunioni del comitato sulle misure di salvaguardia dell'OMC, l'UE ha richiamato l'attenzione sulle seguenti inchieste: Indonesia: capi e accessori d'abbigliamento; Marocco: acciai, vergelle e tondi per cemento armato laminati a caldo, fogli laminati a freddo, pali per illuminazione; Sudafrica: viti in acciaio con teste esagonali; Turchia: fibre di poliesteri in fiocco e Ucraina: ipoclorito di sodio, profili in PVC. L'UE ha difeso le sue misure di salvaguardia nei confronti di determinati prodotti di acciaio, oggetto di critiche da parte di India, Cina, Russia, Giappone, Svizzera e Corea.

Nei casi in cui siano istituite misure di difesa commerciale ingiustificate, la Commissione può ricorrere al sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC, in particolare quando vengono individuate questioni sistemiche rilevanti. Attualmente è in corso una procedura di risoluzione delle controversie avviata dall'UE in merito ai dazi antidumping colombiani sulle patate fritte congelate provenienti da Belgio, Germania e Paesi Bassi. La relazione finale del panel in merito a questo procedimento è attesa dopo l'estate 2022. Per quanto riguarda il procedimento relativo ai dazi antidumping e antisovvenzioni istituiti dagli Stati Uniti sulle importazioni di olive mature spagnole, la relazione del panel è stata adottata il 20 dicembre 2021. Il 1° luglio 2022 le parti hanno concordato un periodo di attuazione ragionevole per gli Stati Uniti, che scadrà il 14 gennaio 2023.

Nel novembre 2021 il vicepresidente esecutivo e commissario per il Commercio Valdis Dombrovskis ha incontrato virtualmente i ministri del Commercio degli Stati Uniti e del Giappone per rinnovare il partenariato trilaterale. In tale occasione è stato convenuto di individuare e affrontare le sfide globali poste dalle politiche e pratiche distorsive del mercato, che attualmente non sono contrastate in misura sufficiente né dalle norme dell'OMC né dagli strumenti di applicazione esistenti. I ministri hanno convenuto di proseguire le discussioni trilaterali su tre settori prioritari:

- individuazione dei problemi dovuti a pratiche non di mercato;

- individuazione delle lacune negli strumenti di applicazione esistenti e dei settori in cui sono necessari ulteriori lavori al fine di sviluppare nuovi strumenti per contrastare tali pratiche, nonché discussione della cooperazione nell'utilizzo degli strumenti esistenti;
- individuazione dei settori in cui sono necessari ulteriori lavori al fine di elaborare norme per contrastare tali pratiche.

5 DIFESA COMMERCIALE A SOSTEGNO DI ALTRE POLITICHE DELL'UE

Nella comunicazione dell'UE "Revisione della politica commerciale – Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva", pubblicata nel 2021, è stata sottolineata la necessità di allineare e utilizzare tutti gli strumenti commerciali a sostegno degli obiettivi strategici dell'UE. In tale contesto, gli strumenti di difesa commerciale svolgono un ruolo importante. Sebbene il loro obiettivo principale sia quello di tutelare i produttori dell'UE dalle importazioni effettuate in condizioni sleali, attraverso tale azione essi concorrono a rafforzare l'impegno dell'UE a favore dell'apertura dei mercati e di un commercio libero ed equo, contribuendo inoltre all'obiettivo dell'autonomia strategica aperta dell'UE. Connaturati alla difesa commerciale sono i concetti di competitività, equità e commercio basato su regole, ossia alcuni degli elementi chiave su cui si fondano gli obiettivi di politica commerciale dell'UE.

Garantendo condizioni di parità e una concorrenza leale per i produttori dell'UE, gli strumenti di difesa commerciale contribuiscono alla crescita, alla stabilità dell'occupazione, alle entrate e agli investimenti. È indispensabile che l'industria dell'UE sia in grado di investire, tra l'altro, nella ricerca e nello sviluppo per rafforzarne la sostenibilità economica e la capacità di conseguire gli obiettivi stabiliti in iniziative politiche di più ampio respiro, come il Green Deal e l'agenda digitale.

Concretamente, nel contesto del Green Deal, le misure istituite su prodotti o fattori produttivi quali i prodotti in fibra di vetro (utilizzati nella fabbricazione di pale per turbine eoliche) provenienti dalla Cina e dall'Egitto e il vetro solare (utilizzato nella fabbricazione di pannelli solari) proveniente dalla Cina proteggono da pratiche commerciali sleali importanti elementi della catena del valore dell'energia sostenibile prodotti nell'UE. Nel 2021 sono state istituite misure antidumping sulle torri eoliche cinesi, anch'esse un prodotto importante nel contesto degli obiettivi dell'UE in materia di energie rinnovabili e di riduzione delle emissioni di CO₂. Anziché ostacolare gli obiettivi in materia di energie rinnovabili, come indicato da alcuni portatori di interessi, la Commissione ha sottolineato che, senza investimenti nei processi di fabbricazione moderni e nelle attività di ricerca e sviluppo, l'industria europea perderebbe la sua posizione nella corsa mondiale alla leadership tecnologica nel settore dell'energia eolica. Le misure sosterranno i produttori di torri eoliche nell'Unione e genereranno crescita, stabilità dell'occupazione, entrate e investimenti. A loro volta, gli utilizzatori dovrebbero beneficiare di un'ampia base di produttori competitivi, affidabili e finanziariamente solidi di torri eoliche in acciaio nell'Unione. Senza affrontare la concorrenza sleale delle importazioni cinesi, ciò non sarebbe possibile. La Commissione ha concluso che le misure contribuiranno alla diffusione dell'energia eolica nel territorio dell'Unione, creando condizioni di parità per cui tutti gli operatori economici, ivi compresi i produttori cinesi, potranno competere in condizioni eque.

Nel contesto dell'agenda digitale dell'UE, le misure antidumping istituite nel 2021 sulle importazioni di fibre ottiche dalla Cina svolgono un ruolo importante. I cavi di fibre ottiche

sono utilizzati per creare reti a banda larga veloci, che sono fondamentali per sostenere il lavoro da casa, l'apprendimento da casa, la gestione di un'attività o la fornitura di servizi da parte di cittadini, imprese ed enti pubblici in tutta l'UE. Dato che una delle principali priorità dell'Unione europea è la diffusione di infrastrutture a banda larga ad alta tecnologia in tutta l'UE, i cavi di fibre ottiche sono fondamentali in questo contesto, nonché per il decennio digitale dell'UE e per la sovranità digitale dell'UE. Alcune parti interessate hanno sostenuto che le misure antidumping comporterebbero un aumento del prezzo totale dei progetti di reti. Tuttavia la Commissione ha rilevato che il costo dei cavi di fibre ottiche rappresenta solo una piccola parte dei costi totali dei progetti di rete e non avrebbe un impatto significativo. In assenza di misure volte a contrastare le pratiche commerciali sleali degli esportatori cinesi, il futuro dell'industria dell'UE sarebbe compromesso, in quanto subirebbe un ulteriore deterioramento finanziario in termini di redditività e investimenti. Dato il ruolo importante di questo settore nell'agenda digitale dell'UE, è fondamentale garantire che rimanga economicamente sostenibile e non sia indebolito dalle importazioni sleali e dalla concorrenza sleale.

Va ricordato che l'istituzione di misure, ove giustificata, non impedisce alle importazioni da paesi terzi di competere equamente sul mercato dell'Unione. Sebbene sia riconosciuto che, in assenza di misure, gli utilizzatori, gli importatori, i clienti finali e i bilanci pubblici possono beneficiare a breve termine di prodotti più economici, le importazioni oggetto di dumping spingono inevitabilmente i produttori dell'Unione a uscire dal mercato dell'Unione. A lungo termine, ciò comporta la perdita di preziose fonti di approvvigionamento e un potenziale aumento dei prezzi all'importazione in assenza di concorrenza da parte dei produttori dell'Unione, con una conseguente erosione della base industriale dell'UE su cui sono fondate altre politiche.

Ripristinando una concorrenza leale, le misure di difesa commerciale contribuiscono pertanto a mantenere una produzione competitiva, affidabile e finanziariamente solida nell'Unione. Allo stesso tempo, l'approccio equilibrato dell'UE agli strumenti, che comprende l'applicazione della regola del dazio inferiore in molte circostanze e l'esecuzione di una verifica dell'interesse dell'Unione prima di istituire misure, garantisce che gli utilizzatori continuino a beneficiare di un'ampia base di fornitori.

CONCLUSIONI

Il 2021 ha posto sfide continue nel commercio mondiale, con il ritorno alla normalità dell'UE dopo la crisi COVID-19. Attraverso la solida applicazione degli strumenti di difesa commerciale l'UE ha continuato a tutelare le imprese dell'UE dal commercio sleale. Ciò non solo ha contribuito agli obiettivi generali della politica commerciale dell'UE, ma ha anche sostenuto indirettamente iniziative politiche di più ampio respiro, come il Green Deal e l'agenda digitale. Il miglioramento del monitoraggio e dell'applicazione delle misure ha ulteriormente rafforzato il ruolo importante che la difesa commerciale continua a svolgere nella costruzione di imprese europee più resilienti.