



Bruxelles, 30.8.2021
COM(2021) 496 final

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

**Trentanovesima 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 2020**

{SWD(2021) 234 final}

SINTESI

La presente 39^a relazione fornisce informazioni sulle attività antidumping, antisovvenzioni e di salvaguardia dell'UE nonché sulle attività di difesa commerciale da parte di paesi terzi nei confronti dell'UE nel 2020, conformemente agli obblighi di comunicazione della Commissione.

L'Unione europea si impegna a creare un sistema di scambi aperto e regolamentato, sostenuto da strumenti per difendere l'industria europea dalle pratiche commerciali sleali. La Commissione garantisce che, laddove vengano danneggiate da pratiche sleali quali importazioni oggetto di dumping e di sovvenzioni, le industrie possano fare affidamento sugli strumenti di difesa commerciale dell'UE affinché sia fornita una risposta efficace.

La pandemia di COVID-19 nel 2020 ha messo alla prova la capacità della Commissione di applicare gli strumenti di difesa commerciale dal momento che non è più stato possibile effettuare verifiche sul posto. Tuttavia, adattando rapidamente le sue procedure di lavoro, la Commissione ha portato a termine le inchieste nei termini di legge, nel pieno rispetto dei diritti delle parti interessate e dei suoi obblighi giuridici. Il numero di casi è rimasto in linea con i livelli di attività degli anni precedenti, con un aumento del numero di casi verso la fine del 2020.

Il successo dell'applicazione degli strumenti di difesa commerciale dell'UE da parte della Commissione è stato confermato in una relazione della Corte dei conti europea nel luglio 2020. I revisori hanno riscontrato che le procedure erano state seguite correttamente, portando a decisioni valide e complete. La relazione formulava una serie di raccomandazioni per rafforzare ulteriormente la risposta della Commissione alle sfide poste dalle importazioni effettuate in condizioni sleali. La Commissione ha iniziato ad attuare alcune di queste raccomandazioni nel 2020, come ad esempio quella di migliorare i controlli per garantire l'efficacia delle misure.

Una delle principali sfide è rappresentata dalla necessità di contrastare programmi di sovvenzioni concessi da paesi terzi sempre più complessi e poco chiari, che danneggiano i produttori europei. In risposta all'evolversi delle pratiche di sovvenzione, per la prima volta nel 2020 la Commissione ha applicato misure compensative nei confronti di sovvenzioni concesse da un paese a impianti di produzione con sede in un altro paese che esportavano nell'UE. La motivazione era che il contributo finanziario fornito dal paese terzo poteva essere attribuito al paese esportatore. L'istituzione delle misure mostra la capacità e l'impegno della Commissione nel fronteggiare pratiche di sovvenzione nuove e innovative. Una sezione separata della relazione affronta la questione delle sovvenzioni.

Un'attenzione rinnovata all'applicazione e all'efficacia delle norme commerciali nel 2020 ha comportato un miglioramento nel monitoraggio delle misure, in particolare di quelle che

presentavano un rischio maggiore di elusione. L'istituzione di misure antielusione, il monitoraggio delle importazioni, l'ottenimento di informazioni dall'industria sugli sviluppi del mercato nonché la segnalazione alle autorità doganali di importazioni potenzialmente rischiose hanno sostenuto l'impegno della Commissione a favore di una politica di difesa commerciale efficace. Inoltre una modifica nella vigilanza delle importazioni di acciaio e alluminio nel 2020 ha fornito statistiche reali sulle importazioni, consentendo di identificare in anticipo tendenze di importazione potenzialmente dannose per l'industria dell'acciaio e dell'alluminio dell'Unione.

Garantire condizioni commerciali eque per i produttori europei significa anche occuparsi delle azioni di difesa commerciale intraprese da paesi terzi nei confronti dell'UE, che hanno raggiunto il loro livello più alto nel 2020.

Sebbene il 2020 abbia posto sfide nuove e uniche nel commercio mondiale, la Commissione si è adeguata e ha risposto a queste sfide, come pure a quelle derivanti dalle pratiche commerciali sleali esistenti e da quelle nuove, continuando ad applicare gli strumenti di difesa commerciale dell'UE.

1 APPLICAZIONE DEGLI STRUMENTI DI DIFESA COMMERCIALE NEL 2020¹

1.1 Attività d'inchiesta

1.1.1 Quadro generale

Alla fine del 2020 nell'UE erano in vigore **150** misure di difesa commerciale: **99** misure antidumping definitive (29 delle quali estese), **18** misure antisovvenzioni (una delle quali estesa) e **tre** misure di salvaguardia, con un aumento di 10 misure rispetto alla fine del 2019.

L'attività d'inchiesta ha avuto una crescita costante, con un carico di lavoro più elevato rispetto al 2019 dovuto a un maggior numero di inchieste di riesame (54). Alla fine del 2020 erano in corso **47** inchieste².

La presente relazione è accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione che fornisce informazioni e statistiche più dettagliate in merito all'attività annuale. Esso contiene allegati pertinenti per le sezioni seguenti.

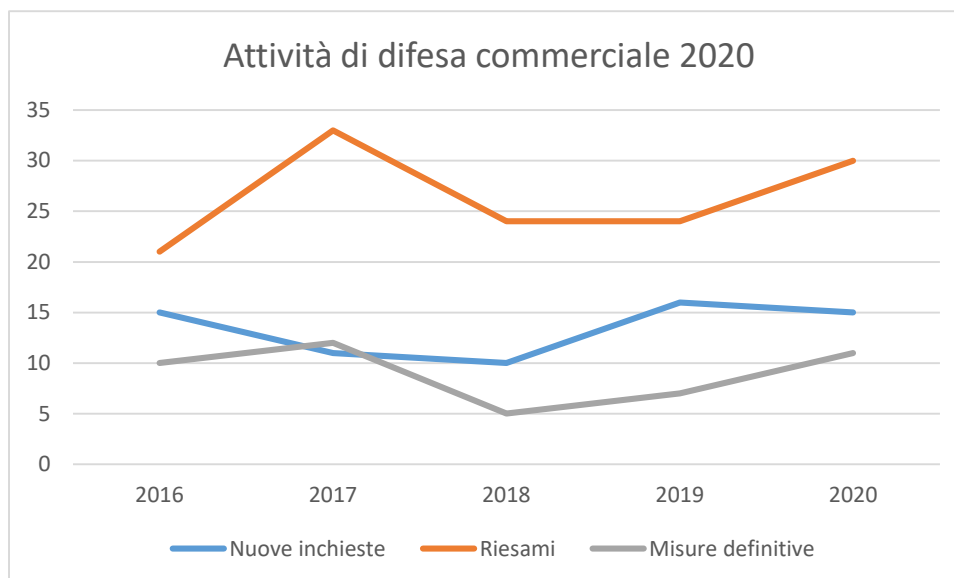
1.1.2 Inchieste antidumping e antisovvenzioni (cfr. allegati da A a I)

Nel 2020 la Commissione ha avviato **15** nuove inchieste (12 antidumping e tre antisovvenzioni). Ha istituito dazi provvisori in **sei** procedimenti e in **11** casi l'inchiesta si è conclusa con l'istituzione di dazi definitivi (otto antidumping e **tre antisovvenzioni**). Cinque inchieste si sono concluse senza l'istituzione di misure.

Il numero di riesami avviati è aumentato rispetto al 2019. Nel 2020 la Commissione ha avviato **21** riesami in previsione della scadenza e due riesami intermedi, per un totale di 54 inchieste di riesame attive durante tale periodo. **Sette** riesami in previsione della scadenza si sono conclusi con la conferma del dazio nel 2020. Dei quattro riesami intermedi conclusi, solo uno ha portato a una modifica dei dazi.

¹ La presente parte della relazione è stata elaborata conformemente alle disposizioni aggiornate dell'articolo 23 del regolamento antidumping di base (GU L 176 del 30.6.2016, pag. 21), dell'articolo 34 del regolamento antisovvenzioni di base (GU L 176 del 30.6.2016, pag. 55) e dell'articolo 23 del regolamento di base sulle misure di salvaguardia (GU L 83 del 27.3.2015, pag. 16).

² Oltre a cinque inchieste relative a restituzioni riguardanti 82 diverse domande di restituzione presentate da importatori.



1.1.3 Inchieste di salvaguardia

Nel 2020 non sono state avviate nuove inchieste di salvaguardia.

Per quanto riguarda la misura di salvaguardia relativa all'acciaio istituita dall'UE nel 2019 come reazione alle misure degli Stati Uniti di cui alla sezione 232, la Commissione ha effettuato un secondo riesame che il 1° luglio 2020 ha portato a un adeguamento di alcuni aspetti di tale misura. Tra questi, l'introduzione della gestione trimestrale di tutti i contingenti tariffari, l'attuazione di contingenti tariffari specifici per paese nella categoria di prodotti 1 (acciaio laminato a caldo) e un nuovo regime per l'accesso al contingente tariffario residuo nell'ultimo trimestre di un periodo.

Il 30 ottobre 2020, a seguito della Brexit, la Commissione ha avviato un altro riesame per adeguare il volume dei contingenti nell'ambito della misura di salvaguardia. Tali modifiche sono entrate in vigore il 1° gennaio 2021.

1.1.4 Verifiche nel corso delle inchieste

Al fine di garantire l'esattezza delle informazioni fornite dalle parti interessate e la base sui cui vengono istituite eventuali misure, la Commissione effettua visite in loco per verificare i dati presentati durante le inchieste di difesa commerciale.

Le restrizioni di viaggio causate dalla pandemia di COVID-19 hanno reso impossibili le normali procedure di verifica per quasi tutto il 2020, mentre le misure di sicurezza e i relativi vincoli hanno influito sulle attività delle imprese. In risposta a ciò, la Commissione ha adattato le sue procedure di lavoro al fine di garantire il proseguimento delle inchieste nel rispetto del principio del giusto processo, dei requisiti di trasparenza e dei termini di legge. Ciò ha comportato la presentazione da parte delle imprese di informazioni sufficientemente dettagliate ai fini dell'analisi, l'istituzione di un sistema di controllo incrociato dei dati a distanza con fonti indipendenti e verificabili nonché la concessione alle parti interessate di

una certa flessibilità sui termini per la presentazione dei dati³. In totale, la Commissione ha effettuato 26 verifiche in loco e 83 controlli incrociati a distanza. Sebbene il sistema di controllo incrociato a distanza abbia permesso di continuare ad applicare gli strumenti di difesa commerciale nel 2020, tale operazione risulta comunque onerosa, impegnativa e può rappresentare soltanto una soluzione temporanea.

1.2 Applicazione ed esecuzione efficaci degli strumenti di difesa commerciale

1.2.1 Corte dei conti europea — Audit degli strumenti di difesa commerciale dell'UE

Nel luglio 2020 la Corte dei conti europea ha pubblicato la sua relazione di audit sulla politica di difesa commerciale dell'UE per il periodo 2016-2019⁴, nella quale ha concluso che la Commissione applica con successo tale politica. La relazione rilevava che le inchieste avevano portato all'istituzione tempestiva di misure, che la Commissione aveva seguito correttamente le procedure e garantito la parità di trattamento a tutte le parti e che le analisi alla base delle decisioni erano solide ed esaustive.

Nel contempo, la Corte dei conti europea ha raccomandato alla Commissione europea, entro la fine del 2021, di: a) documentare le proprie valutazioni della riservatezza dei documenti delle parti; b) esplorare ulteriori canali di comunicazione per sensibilizzare i portatori di interesse; 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.

La Commissione ha accettato tutte le raccomandazioni, ad eccezione della lettera (e) relativa alle inchieste d'ufficio che la Commissione ha accettato solo in parte, ritenendo di utilizzare già nella massima misura possibile le disposizioni della normativa.

La Commissione ha iniziato ad attuare le raccomandazioni nei tempi previsti, migliorando le attività di monitoraggio delle misure vigenti, definendo criteri per stabilire una priorità nelle azioni riguardanti i paesi terzi nonché esaminando le modalità per sensibilizzare maggiormente le industrie dell'UE in materia di difesa commerciale. L'attuazione di tutte le raccomandazioni proseguirà con la valutazione dell'efficacia complessiva delle misure di difesa commerciale prevista per il 2023.

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

Dato il ruolo centrale dell'applicazione delle misure commerciali nell'agenda della Commissione von der Leyen, l'attività di monitoraggio è stata oggetto di maggiore enfasi.

Nel 2020 la Commissione ha monitorato 41 misure di difesa commerciale che presentavano un maggiore rischio di elusione dei dazi. Ove necessario, la Commissione ha invitato le autorità doganali degli Stati membri a prestare particolare attenzione alle importazioni dei

³ Avviso della Commissione sulle conseguenze dell'epidemia di COVID-19 sulle inchieste antidumping e antisovvenzioni (GU C 86 del 16.3.2020, pag.6).

⁴ <https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=54349>

prodotti in questione. Inoltre, qualora in possesso di informazioni indicanti un'attività fraudolenta riguardo alle importazioni, la Commissione ne informava l'OLAF. La Commissione ha mantenuto contatti stretti con l'industria dell'Unione per ottenere informazioni supplementari sugli sviluppi del mercato e per decidere l'azione di follow-up più efficace. La Commissione ha inoltre esaminato gli impegni sui prezzi in vigore per garantirne il pieno rispetto da parte dei produttori esportatori.

Conformemente al suo impegno per garantire l'applicazione efficace delle misure, nel 2020 la Commissione ha avviato tre inchieste antielusione. Le inchieste affrontano diversi tipi di elusione, ovvero l'elusione delle misure mediante operazioni di assemblaggio in un paese terzo e la modifica del prodotto. Nel 2020 la Commissione ha concluso cinque inchieste antielusione. In quattro casi ha esteso i dazi per coprire le importazioni da altri paesi terzi in cui sono state riscontrate operazioni di trasbordo.

1.2.3 Misure di vigilanza

La Commissione può introdurre misure di vigilanza per monitorare l'andamento delle importazioni, qualora queste minaccino di arrecare pregiudizio ai produttori dell'Unione⁵. Vi sono due tipi di vigilanza: vigilanza preventiva e vigilanza a posteriori. La vigilanza preventiva subordina le importazioni alla presentazione di un certificato di importazione, il che fornisce così informazioni sull'intenzione di importare. Con la vigilanza a posteriori, le statistiche sulle importazioni sono disponibili quindici giorni dopo la fine del mese di riferimento, rispetto ai dati Eurostat disponibili solo sei settimane dopo la fine del mese di riferimento.

Se la vigilanza è di norma introdotta da un regolamento della Commissione, la vigilanza a posteriori può essere introdotta senza un atto giuridico, quando non vi è la necessità di creare ulteriori codici di classificazione doganale specifici (codici TARIC delle merci a 10 cifre).

Su tale base, la Commissione ha sostituito il sistema di vigilanza preventiva per l'acciaio e l'alluminio, scaduto il 15 maggio 2020, con una vigilanza a posteriori. Inoltre nel novembre 2020 la Commissione ha introdotto una⁶ vigilanza unionale a posteriori sulle importazioni di bioetanolo per carburanti.

Ogni mese la Commissione pubblica i risultati della vigilanza sulla pagina pubblica del sito web della DG Commercio dedicata alla vigilanza/al monitoraggio delle importazioni⁷.

1.2.4 Tutela delle piccole e medie imprese (PMI) europee

Considerando che le PMI devono far fronte a limitazioni delle risorse per quanto riguarda la difesa commerciale, la Commissione ha sempre fatto il possibile per favorire la sensibilizzazione e l'accesso delle PMI agli strumenti di difesa commerciale. Nel 2020 la Commissione ha continuato ad assistere le imprese interessate da pratiche commerciali sleali,

⁵ Articolo 11 del regolamento (UE) 2015/478 dell'11 marzo 2015 (GU L 86 del 27.3.2015, pag. 16).

⁶ Regolamento (UE) 2020/1628 (GU L 366 del 4.11.2020, pag. 12).

⁷ <https://webgate.ec.europa.eu/siglbo/post-surveillance>.

sia nell'UE sia nei paesi terzi, tramite il suo servizio di assistenza dedicato. Nel ricorrere agli strumenti di difesa commerciale, le PMI hanno beneficiato di questionari meno gravosi e, ove possibile, di periodi di inchiesta allineati al loro esercizio finanziario.

Se la Commissione ha continuato ad aiutare le PMI attraverso il suo [sito PMI](#), il servizio di assistenza e la guida sugli strumenti di difesa commerciale, la Corte dei conti europea le ha raccomandato di accrescere la sensibilizzazione dell'industria, e in particolare delle PMI, all'uso di tali strumenti. Nel 2020 la Commissione ha avviato i lavori su un pacchetto di informazioni concepito appositamente per le PMI che illustra gli strumenti, come accedervi e il funzionamento dei procedimenti. Le informazioni saranno trasmesse attraverso i canali esistenti, come il comitato consultivo per l'accesso ai mercati, le reti di PMI negli Stati membri nonché le associazioni di categoria. In linea con il calendario proposto dalla Corte dei conti europea, ciò verrà attuato nel 2021.

Diversi settori manifatturieri nell'UE caratterizzati dalla presenza di PMI, tra cui ad esempio quello delle biciclette, della ricostruzione di pneumatici, della produzione di trote e della ceramica, utilizzano con successo gli strumenti di difesa commerciale dell'UE e beneficiano della tutela da essi conferita. Per quanto riguarda la ceramica, le misure antidumping sugli oggetti per il servizio da tavola in ceramica e l'inchiesta antielusione ex officio conclusa nel 2019 dimostrano l'impegno della Commissione a garantire l'efficacia delle misure in vigore. Consapevole della possibilità di un'ulteriore elusione di tali misure, la Commissione ha esaminato attentamente 14 domande presentate da esportatori cinesi per ottenere il trattamento riservato ai nuovi produttori esportatori ricevute nel 2020, al fine di verificare che i richiedenti siano realmente nuovi produttori esportatori che vendono i propri prodotti e non esportatori di prodotti di altri produttori cinesi di oggetti per il servizio da tavola. Alla fine del 2020 i casi erano ancora in corso.

1.3 Sviluppi nel 2020 a seguito delle modifiche legislative del 2017 e del 2018

1.3.1 Norme sociali e ambientali

Le modifiche apportate alla legislazione in materia di difesa commerciale nel dicembre 2017 e nel giugno 2018 hanno introdotto una serie di settori in cui le norme sociali e ambientali dovrebbero, ove possibile, essere prese in considerazione nelle inchieste antidumping e antisovvenzioni.

L'applicazione del nuovo metodo di calcolo del valore normale prevede che la Commissione scelga un paese rappresentativo appropriato per costruire il valore normale esente da distorsioni di un prodotto. Qualora vi sia più di un paese con dati idonei disponibili, la Commissione dovrebbe scegliere in base al livello di protezione sociale e ambientale presente nei paesi in questione.

Nelle inchieste concluse nel 2020 il problema non si è posto in quanto per ciascun caso erano disponibili dati idonei di un solo paese rappresentativo.

Nel determinare il margine di pregiudizio nelle inchieste, i costi di produzione dell'industria dell'EU dovrebbero includere 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. Poiché tali costi sono sostenuti dall'industria dell'Unione durante il periodo di applicazione della misura, essi possono riflettersi nei prezzi indicativi/prezzi non pregiudizievoli dell'industria dell'Unione nel calcolo del margine di pregiudizio.

Nelle inchieste riguardanti la *carta termica pesante* originaria della Repubblica di Corea e *determinati fogli e rotoli (coils) di acciai inossidabili laminati a caldo* provenienti dall'Indonesia, dalla Repubblica popolare cinese e da Taiwan, la Commissione ha adeguato i prezzi indicativi dopo aver valutato i costi futuri derivanti dagli accordi multilaterali sull'ambiente di cui l'UE è parte. Ciò ha portato la Commissione ad aumentare i prezzi non pregiudizievoli di importi compresi tra 6 e 10 EUR per tonnellata nel caso della carta termica e tra 1,5 e 6 EUR per tonnellata nel caso dei fogli e rotoli di acciaio. La questione non è stata sollevata dalle parti interessate in altri casi conclusi nel 2020.

1.3.2 Relazione sulle distorsioni nell'economia russa

Quando nel dicembre 2017 è stato introdotto il nuovo metodo di calcolo del dumping, la legislazione ha stabilito che la Commissione avrebbe dovuto elaborare relazioni sulle distorsioni significative, descrivendo le condizioni di mercato di un paese o di un settore. In tale contesto, nell'ottobre 2020 la Commissione ha pubblicato una relazione sulle distorsioni significative di mercato indotte dal governo nell'economia russa⁸.

Si tratta della seconda relazione di questo tipo dopo la pubblicazione, nel dicembre 2017, di una che descriveva le distorsioni esistenti in Cina. La Russia è stata selezionata come paese con la più alta incidenza di attività antidumping nell'UE dopo la Cina.

La relazione è un documento tecnico, basato su dati di fatto, che attinge a una serie di fonti, in particolare la legislazione russa e altri documenti pubblici ufficiali in Russia. La relazione è di natura descrittiva ed è suddivisa in tre parti. La prima è una descrizione macroeconomica dell'economia russa, la seconda illustra i principali fattori di produzione utilizzati in tutti i processi produttivi (ad esempio forza lavoro, energia), mentre la terza riguarda alcuni settori dell'economia russa, ovvero quelli dell'acciaio, dell'alluminio e dei prodotti chimici.

1.3.3 Maggiore trasparenza — modifiche al periodo di comunicazione preventiva

Nel contesto della modernizzazione degli strumenti di difesa commerciale nel 2018, è stato introdotto un obbligo di "comunicazione preventiva". Ciò ha obbligato la Commissione a notificare alle parti interessate l'intenzione di istituire o meno misure provvisorie con un preavviso di tre settimane. Nel 2020 la Commissione ha riesaminato la disposizione, come richiesto dal Parlamento europeo e dal Consiglio, per esaminare se la comunicazione

⁸ [Commission Staff Working Document on significant distortions in the economy of the Russian Federation for the purposes of trade defence investigations \(europa.eu\). SWD\(2020\) 242 final.](#)

preventiva avesse comportato un accumulo di scorte e un ulteriore pregiudizio per l'industria dell'UE. L'analisi ha dimostrato che non era stato così e di conseguenza nell'agosto 2020 il periodo di comunicazione preventiva è stato portato a quattro settimane.

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

Nel 2020 il Tribunale e la Corte di giustizia hanno pronunciato 17 sentenze e ordinanze in ambito di difesa commerciale: il Tribunale ha pronunciato 12 sentenze, mentre la Corte di giustizia ha emesso quattro pronunce pregiudiziali e ha deliberato su un ricorso.

La giurisprudenza del 2020 fornisce spunti interessanti sul possibile effetto diretto del diritto dell'OMC nel settore della difesa commerciale. La Corte di giustizia ha confermato il ruolo molto limitato delle relazioni dell'organo d'appello dell'OMC, sottolineando la loro inadeguatezza quando sono successive all'adozione del regolamento impugnato. Il Tribunale ha confermato la giurisprudenza Rusal, dichiarando che il protocollo di adesione della Cina all'OMC non può essere invocato per contestare la legittimità del regolamento impugnato. Le sentenze più importanti sono descritte nel documento di lavoro dei servizi della Commissione.

Nel 2020 sono state intentate 30 nuove cause relative agli strumenti di difesa commerciale: 23 dinnanzi al Tribunale e sette dinnanzi alla Corte di giustizia, di cui sei ricorsi e una domanda di pronuncia pregiudiziale.

1.5 Gestione delle attività di difesa commerciale nei confronti dell'UE

La Commissione monitora e interviene nelle inchieste di difesa commerciale condotte da paesi terzi nei confronti delle esportazioni dell'UE e aiuta gli esportatori dell'UE a sviluppare la loro strategia di difesa.

L'obiettivo principale della Commissione è porre fine all'istituzione di misure di difesa commerciale ingiustificate sulle esportazioni dell'UE e/o ridurre l'impatto economico negativo di eventuali misure imposte, ad esempio tramite la riduzione dell'aliquota del dazio o, nei casi di salvaguardia, un contingente tariffario invece di un dazio ad valorem.

La Commissione interviene sia a livello tecnico, sotto forma di comunicazioni scritte alle autorità dei paesi terzi responsabili delle inchieste e con la partecipazione alle audizioni, sia a livello politico. Nel 2020 il commissario per il Commercio e il commissario per l'Agricoltura hanno sollevato casi con le loro controparti nel paese terzo interessato, sia nel corso di riunioni sia tramite corrispondenza scritta. La Commissione solleva casi anche nel quadro dei comitati dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) pertinenti. Tutti gli interventi sono strettamente coordinati con l'industria dell'UE e gli Stati membri interessati, concentrandosi su casi con un impatto economico significativo per le industrie europee e con implicazioni sistemiche.

Con i suoi interventi, la Commissione mira a garantire che le norme dell'OMC siano applicate correttamente e che gli errori procedurali e le incoerenze giuridiche siano affrontati per contrastare l'uso illecito degli strumenti di difesa commerciale da parte di paesi terzi. Desta grande preoccupazione la generale mancanza di trasparenza e, in molti casi, un'analisi

insufficiente del pregiudizio e del nesso di causalità. I ripetuti interventi della Commissione, che mettono in luce le incoerenze giuridiche e le carenze sistemiche, hanno contribuito in modo significativo a evitare misure ingiustificate. Nel 2020 alcuni interventi con esito positivo sono stati i seguenti:

- la Commissione è intervenuta in due inchieste di salvaguardia condotte dall'Ucraina riguardanti l'importazione di fertilizzanti, che hanno portato alla conclusione delle inchieste senza l'istituzione di misure. Il valore delle esportazioni dell'UE prima dell'inchiesta ammontava a 190 milioni di EUR;
- la Commissione, insieme all'industria e agli Stati membri, è intervenuta con successo anche nell'inchiesta antidumping del Consiglio di cooperazione del Golfo relativa alle importazioni di piastrelle di ceramica. Di conseguenza la Spagna, con esportazioni per un valore superiore a 200 milioni di EUR, è stata esclusa dall'ambito dell'inchiesta;
- la Commissione è intervenuta in entrambe le inchieste di salvaguardia condotte dalle Filippine e dalla Malaysia riguardanti le piastrelle in ceramica. Le inchieste di entrambi i paesi si sono concluse senza l'istituzione di misure.

La Commissione interviene anche nelle inchieste antisovvenzioni riguardanti i regimi di aiuti dell'UE.

- Nel gennaio 2020 gli Stati Uniti hanno avviato un'inchiesta antidumping e antisovvenzioni sulle importazioni di prodotti in acciaio forgiato (*fluid end block*) dalla Germania e dall'Italia. L'inchiesta antisovvenzioni è stata significativa in quanto gli Stati Uniti hanno concluso che talune quote gratuite concesse nell'ambito del sistema europeo di scambio di quote di emissione (ETS) alle società europee che esportavano il prodotto negli Stati Uniti costituivano una sovvenzione compensabile. Nonostante i nostri sforzi, questo intervento non ha portato a un risultato soddisfacente.
- Un secondo caso degno di nota, attualmente oggetto del sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC, è stato quello delle misure antisovvenzioni statunitensi sulle olive mature originarie della Spagna istituite nell'agosto 2018. Tale inchiesta riguardava principalmente le misure di sostegno dell'UE nell'ambito della politica agricola comune, considerate non specifiche, non distorsive degli scambi e quindi non compensabili. Nel dicembre 2020 il presidente del panel ha informato l'organo di conciliazione che, a causa dei ritardi causati dalla pandemia globale di COVID-19, il panel prevedeva di presentare alle parti la relazione finale entro la fine di giugno 2021.

Alla fine del 2020 erano in vigore 178 misure di difesa commerciale relative alle esportazioni dell'UE, ovvero cinque in più rispetto al 2019, il che rappresenta il numero più elevato finora registrato nell'attività di monitoraggio della Commissione. Questo livello dovrebbe rimanere stabile, con un numero elevato di nuove inchieste avviate nel 2020, 43 rispetto alle 37 del 2019.

Lo strumento antidumping rimane il più utilizzato a livello mondiale (133 delle 178 misure in vigore), 39 misure erano di salvaguardia (rispetto alle 37 del 2019) e sei erano misure antisovvenzioni.

Sono state aperte 43 nuove inchieste, 22 procedimenti di salvaguardia (rispetto ai 30 del 2019), 20 inchieste antidumping e una antisovvenzioni.

Gli Stati Uniti hanno il maggior numero di misure contro le esportazioni dell'UE, con 38 misure in vigore (36 nel 2019), seguiti dalla Cina con 19, dalla Turchia con 16 e dall'India con 15.

Tra le misure in vigore nei confronti dell'UE nel 2020, quelle sui prodotti siderurgici rappresentano il numero più elevato: 70 misure su 178, di cui 54 antidumping, tre antisovvenzioni e 13 di salvaguardia. Seguono i prodotti chimici: 48, di cui 42 misure antidumping e sei di salvaguardia. Altri settori spesso interessati sono quello delle patate fritte congelate, delle piastrelle in ceramica o della carta.

1.6 Attività nel quadro dell'OMC

A causa della COVID-19, l'OMC ha annullato le riunioni di aprile dei comitati sulle sovvenzioni e le misure compensative, antidumping e sulle misure di salvaguardia, tenendo incontri virtuali nell'ottobre 2020. Il gruppo informale sulle misure antielusione e il gruppo di lavoro antidumping per l'attuazione non si sono riuniti nel 2020.

In sede di comitato antidumping, l'UE ha sollevato la questione di una serie di inchieste di paesi terzi fonte di preoccupazione per gli esportatori dell'UE. Tra queste si annoverano: un'inchiesta di riesame sulle importazioni di patate fritte congelate dal Belgio e dai Paesi Bassi da parte dell'Unione doganale sudafricana (SACU); 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, l'UE, gli USA e il Giappone hanno promosso un punto all'ordine del giorno sul ruolo delle sovvenzioni nel contribuire a produrre un eccesso di capacità in vari settori dell'attività economica. Si tratta di un'azione in corso per comprendere il ruolo che le sovvenzioni svolgono nel contribuire all'eccesso di capacità in vari settori. Nel 2020 la discussione si è incentrata sulla relazione dell'OCSE dal titolo "Measuring distortions in international markets: The semiconductor value chain" nonché sulle attività in corso del Forum mondiale sull'eccesso di capacità produttiva di acciaio. In merito a quest'ultimo aspetto l'UE, insieme ad altri membri dell'OMC, ha rinnovato l'appello alla Cina a riprendere la sua partecipazione al Forum per fronteggiare il problema dell'eccesso di capacità nel settore siderurgico.

In sede di riunione del comitato sulle misure di salvaguardia l'UE ha espresso una serie di preoccupazioni in merito alle seguenti inchieste: Indonesia: capi e accessori d'abbigliamento; Marocco: tubi saldati di ferro o acciaio; Sudafrica: prodotti laminati piatti di acciaio; Turchia: spazzolini da denti e Ucraina: materiali polimerici, nonché fili e cavi. L'UE ha inoltre difeso

la sua posizione in merito alle misure di salvaguardia nei confronti di determinati prodotti di acciaio, oggetto di critica da parte di India, Cina, Russia, Giappone, Svizzera e Corea.

Nei casi in cui, nonostante gli interventi della Commissione, siano imposte misure di difesa commerciale ingiustificate, la Commissione può ricorrere al sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC, in particolare quando vengono identificate questioni sistemiche rilevanti. Attualmente sono in corso due procedure di risoluzione delle controversie avviate dall'UE, una relativa ai dazi antidumping colombiani sulle patate fritte congelate originarie del Belgio, della Germania e dei Paesi Bassi e l'altra riguardante i dazi antidumping e antisovvenzioni imposti dagli Stati Uniti sulle importazioni di olive mature spagnole.

Nel gennaio 2020 l'UE, gli Stati Uniti e il Giappone hanno rilasciato una dichiarazione ministeriale che delinea in che modo le norme dell'OMC in materia di sovvenzioni all'industria dovrebbero essere rafforzate in futuro. Questa iniziativa è importante nel contesto del rafforzamento dell'accordo OMC sulle sovvenzioni e sulle misure compensative (ASCM) per far fronte all'evolversi delle pratiche di sovvenzione tra i membri. Le modifiche proposte riguardano ad esempio la trasparenza, l'individuazione di sovvenzioni dannose e le definizioni relative agli organismi pubblici. L'UE continua a impegnarsi in questo processo.

1.7 Attività del consigliere-auditore

Nel 2020 il consigliere-auditore ha ricevuto 24 domande di intervento e ha tenuto 12 audizioni. Come in precedenza, 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. Nella metà dei casi tale approccio ha permesso alle parti interessate di trovare una soluzione direttamente con i servizi incaricati dell'inchiesta.

In due occasioni, il consigliere-auditore ha prorogato il termine per la presentazione delle osservazioni. Le questioni sollevate durante le audizioni riguardavano richieste di informazioni aggiuntive, di anonimato e di riservatezza. Un produttore dell'UE ha inoltre sollevato la questione dell'impatto delle misure connesse alla COVID-19 sui procedimenti di difesa commerciale. In tutti i casi è stato raggiunto un accordo con i servizi per riesaminare l'argomento in questione, fornire chiarimenti o informazioni aggiuntive.

Nel 2020 il numero di casi è stato simile a quello del 2019. La tempistica delle richieste è stata irregolare a causa della COVID-19 ma la logistica per le audizioni è stata più semplice data l'impossibilità di viaggiare.

2 PUNTO SULL'USO DELLE SOVVENZIONI

2.1 Andamento delle sovvenzioni

I casi antisovvenzioni dell'UE avviati negli ultimi dieci anni hanno registrato un netto aumento rispetto ai dieci anni precedenti, passando da 24 a 32. A ciò si aggiunge un

cambiamento radicale nei paesi maggiormente interessati da tali azioni. Nel periodo 2001-2010 la maggior parte delle inchieste antisovvenzioni avviate dall'UE riguardavano India, Indonesia e Stati Uniti, con l'India tradizionalmente al primo posto con 10 (più del 40 %) delle 24 aperture di procedimenti totali. Tuttavia, nel periodo 2011-2020, 14 (44 %) dei 32 procedimenti avviati riguardavano la Cina, mentre solo il 10 % riguardava India, Indonesia e Turchia. Questo numero per la Cina, protagonista della maggior parte delle inchieste antisovvenzioni, è ancora più significativo a livello dell'OMC, in cui negli ultimi 10 anni il 55 % dei casi antisovvenzioni avviati riguardava la Cina. Ciò riflette l'impatto distorsivo degli scambi del diffuso e complesso sistema cinese di sovvenzioni alla sua industria. Nel 2020 due delle tre inchieste antisovvenzioni avviate dall'UE riguardavano la Cina e le tre misure antisovvenzioni definitive imposte erano tutte relative a sovvenzioni concesse dalla Cina, sia nel paese stesso sia in Egitto. Pertanto, considerando che la maggior parte dell'attività antisovvenzioni del 2020 riguardava sovvenzioni concesse dalla Cina, la parte restante della presente sezione è dedicata a questo paese.

2.2 Contesto del sostegno finanziario da parte della RPC

Il governo cinese sovvenziona le sue imprese in tantissimi modi e la mancanza di trasparenza ne rende difficile la comprensione. Nel 2006 la Cina ha introdotto il concetto di "innovazione indigena"⁹, con l'obiettivo di aumentare la capacità di innovazione indigena e considerare ciò come uno strumento cardine per adeguare le strutture economiche, trasformare il modello di crescita e migliorare la competitività della Cina. Ciò, in combinazione con la "Go Out policy" cinese del 1999, volta a promuovere gli investimenti cinesi all'estero, fa da sfondo a numerosi tipi di sostegno a favore dell'industria cinese. La strategia¹⁰ e la tabella di marcia¹¹ "Made in China 2025", pubblicate nel 2015, sono un ampliamento dell'obiettivo della Cina in materia di "innovazione indigena" e riguardano nuove industrie emergenti nonché industrie manifatturiere tradizionali. L'iniziativa "Belt and Road" lanciata nel 2013 si basa sulla "Go Out policy" cinese con lo sviluppo di rotte commerciali e investimenti in infrastrutture e progetti industriali in tutto il mondo.

Queste strategie governative sono strettamente correlate a una moltitudine di piani quinquennali che determinano la direzione dell'economia cinese, fissando priorità e obiettivi per i governi centrali e locali. Il 13° piano quinquennale riguardava il periodo 2015-2020. Il sostegno finanziario alle industrie è uno dei mezzi che permettono il raggiungimento degli obiettivi dei piani quinquennali. Ciò è stato confermato dai diversi pareri su come garantire un sostegno finanziario più efficiente alla crescita e all'adeguamento strutturale (2016)¹² e dal

⁹ Piano nazionale di medio e lungo termine per lo sviluppo della scienza e della tecnologia 2006-2020, sezione I. http://www.gov.cn/jrzq/2006-02/09/content_183787.htm

¹⁰ http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm

¹¹ "Made in China Priority Sectors Roadmap", ottobre 2015.

¹² http://www.gov.cn/xinwen/2016-02/16/content_5041671.htm (Banca popolare della Cina, NDRC, MITI, MEF, MOFCOM, CBRC, CSRC, CIRC).

parere orientativo sul sostegno finanziario per costruire un paese produttore forte (2017)¹³, pubblicati dalla Banca popolare della Cina in collaborazione con servizi governativi. Il sostegno può avvenire attraverso prestiti gratuiti o a basso costo; materie prime, componenti, energia e terreni a prezzi artificialmente bassi; esenzioni fiscali e sostegno alla ricerca e sviluppo e all'acquisizione di tecnologie. Queste sovvenzioni hanno contribuito all'enorme eccesso di capacità a livello mondiale in settori come quello dell'acciaio e dell'alluminio. Ciò ha portato a un aumento delle esportazioni sleali dalla Cina, con un conseguente calo dei prezzi a livello mondiale e un pregiudizio nei confronti di molte industrie di paesi importatori, inclusi gli Stati membri dell'UE. Nel 2020, come negli anni precedenti, l'UE ha affrontato il problema imponendo misure compensative, ove giustificate, compresa l'adozione di un approccio innovativo alle problematiche nuove, come illustrato nella sezione successiva.

2.3 Gestione delle sovvenzioni transnazionali nell'ambito dello strumento antisovvenzioni

Una delle proposte principali nell'ambito dell'iniziativa "Belt and Road" cinese è la creazione di zone di cooperazione economica e commerciale all'estero. Tra gli obiettivi di queste zone figurano ottenere l'accesso alle materie prime, trasferire la capacità di produzione (in eccesso) e avvalersi dei vantaggi derivanti degli accordi commerciali firmati dal paese ospitante con i paesi terzi.

Due inchieste antisovvenzioni concluse nel 2020 sono state significative in quanto per la prima volta la Commissione ha imposto dazi compensativi su tale sostegno finanziario transfrontaliero. Nei due casi la Commissione ha applicato misure compensative nei confronti delle sovvenzioni cinesi concesse a società di proprietà cinese site in Egitto che fabbricavano prodotti in fibra di vetro e prodotti in fibra di vetro a filamento continuo ed esportavano da tale paese verso l'UE. Nel caso dei prodotti in fibra di vetro, la Commissione ha applicato misure compensative anche alle sovvenzioni concesse ai produttori esportatori del prodotto con sede in Cina. In linea con le modifiche introdotte nel 2018 nell'ambito della modernizzazione degli strumenti di difesa commerciale, il principio del dazio inferiore non è stato applicato in queste inchieste, il che ha comportato l'istituzione di misure che compensano interamente le sovvenzioni ricevute dagli esportatori.

Dalle inchieste è emerso che le società di proprietà cinese operavano da una zona economica speciale nel territorio egiziano e ottenevano sovvenzioni da parte dei governi interessati, beneficiando delle esportazioni verso l'UE. Queste sovvenzioni creavano capacità supplementari e aprivano nuovi canali per l'esportazione di prodotti sovvenzionati verso l'UE, causando pregiudizio alle società dell'UE produttrici degli stessi prodotti.

La Cina forniva molte delle sovvenzioni nell'ambito dell'iniziativa "Belt and Road", rendendo le sovvenzioni un fattore di promozione della produzione locale.

¹³ <http://www.miit.gov.cn/n1146295/n1652858/n1652930/n3757016/c5552432/content.html>
popolare della Cina, MITI, CBRC, CSRC, CIRC).

(Banca

Le inchieste hanno confermato la pratica sempre più diffusa delle società cinesi di proprietà dello Stato di ricevere sovvenzioni per esportare la capacità produttiva al di fuori della Cina in zone economiche speciali. Questa pratica è stata utilizzata in Egitto, dove gli esportatori fornivano al mercato dell'Unione prodotti oggetto di dumping e sovvenzioni esenti da dazi, il che rappresentava una sfida nei confronti dell'accordo di associazione UE-Egitto.

La lotta contro tali sovvenzioni transnazionali mostra l'impegno della Commissione a contrastare i nuovi tipi di sovvenzione che stanno danneggiando l'industria dell'UE. Questa risposta della Commissione nel 2020 all'evoluzione delle pratiche di sovvenzione della Cina si basa su un precedente caso in cui un'altra iniziativa "Belt and Road" è stata oggetto con successo di misure compensative. L'inchiesta antisovvenzioni sulle importazioni di pneumatici dalla Cina, nell'ambito della quale sono state imposte misure nel 2018, è stata la prima volta in cui la Commissione ha applicato misure compensative nei confronti del "Silk Road Fund". Dall'inchiesta è emerso che le importazioni di pneumatici non solo beneficiavano della consueta varietà di finanziamenti distorsivi degli scambi concessi dalla Cina, ma anche di un pacchetto di misure di sostegno da parte del governo cinese (prestiti agevolati/rimborso degli interessi pagati/partecipazioni azionarie in operazioni di ristrutturazione/sussidi). Ciò ha consentito alla China National Tire & Rubber Co. Ltd (CNRC) di acquisire una partecipazione del 65 % nel Gruppo Pirelli alla fine del 2015. Queste misure antisovvenzioni sono ancora in vigore.

2.4 Introduzione di pari condizioni di concorrenza in materia di sovvenzioni estere

Nel giugno 2020 la Commissione ha pubblicato un "Libro bianco relativo all'introduzione di pari condizioni di concorrenza in materia di sovvenzioni estere". Sebbene i controlli degli aiuti di Stato da parte dell'UE riguardino le sovvenzioni concesse dagli Stati membri dell'UE e gli strumenti di difesa commerciale affrontino gli effetti dannosi delle importazioni sovvenzionate, permane una lacuna normativa. Nessuno degli strumenti esistenti riguarda le sovvenzioni concesse da paesi terzi per l'acquisizione o il finanziamento di società dell'UE, il che conferisce loro un indebito vantaggio competitivo nei confronti dei concorrenti europei. L'obiettivo dell'iniziativa della Commissione è quello di creare strumenti di protezione contro i servizi e gli investimenti sovvenzionati dall'estero. Essi colmerebbero una lacuna nell'applicazione delle norme in materia di sovvenzioni estere e integrerebbero gli strumenti già esistenti. Nel maggio 2021 la Commissione ha adottato una proposta di regolamento per contrastare le sovvenzioni estere distorsive del mercato interno¹⁴.

3 CONCLUSIONI

Le modalità solide e innovative di utilizzo degli strumenti di difesa commerciale nel 2020 hanno dimostrato l'impegno costante dell'UE a favore di un commercio aperto basato su regole. La Commissione si è adattata alle sfide pratiche poste dalla pandemia di COVID-19

¹⁴ COM(2021) 223 final.

per assicurare che "il sistema di difesa delle imprese dell'UE dalle importazioni oggetto di dumping e di sovvenzioni" continuasse a funzionare bene, come affermato dalla Corte dei conti europea nella relazione pubblicata a metà del 2020. Utilizzando lo strumento dei dazi compensativi per affrontare pratiche di sovvenzione di paesi terzi precedentemente non contestate, l'UE ha segnalato che contrasterà le nuove pratiche distorsive che danneggiano le nostre industrie. Sulla base di tale esperienza e dell'attuazione delle raccomandazioni della Corte dei conti europea, man mano che si ritorna alle procedure di lavoro "normali" dopo la pandemia, l'UE rimane forte nella sua capacità di contrastare il commercio sleale.