



Bruxelles, 27.5.2014  
COM(2014) 294 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO**

**UNDICESIMA RELAZIONE**

**SINTESI DELLE MISURE DI DIFESA COMMERCIALE DEI PAESI TERZI  
CONTRO L'UNIONE EUROPEA PER L'ANNO 2013**

{SWD(2014) 169 final}

## 1. INTRODUZIONE

Gli strumenti di difesa commerciale (TDI) — misure antidumping, compensative e di salvaguardia — sono strumenti importanti autorizzati dalle norme dell'OMC per eliminare i danni economici provocati da pratiche commerciali sleali o, nel caso delle misure di salvaguardia, per frenare temporaneamente l'aumento imprevisto e significativo delle importazioni. Tuttavia, se non sono applicati rigorosamente in conformità alle norme dell'OMC, possono divenire strumenti protezionistici che ostacolano il commercio mondiale e lo sviluppo economico.

Di conseguenza, pur riconoscendo il diritto dei paesi terzi ad avvalersi dei TDI la Commissione ha definito, quali obiettivi della politica commerciale per contribuire a migliorare l'accesso al mercato per gli esportatori europei, la **promozione di norme adeguate e l'adozione di misure contro l'abuso da parte dei paesi terzi di tali strumenti nei confronti degli esportatori dell'UE**. In caso di gravi violazioni delle norme dell'OMC e di mancanza di altri mezzi atti a risolvere i problemi, è sempre possibile sottoporre la questione all'organo di conciliazione dell'OMC; l'approccio preferito dalla Commissione consiste tuttavia nel raggiungere i suddetti obiettivi attraverso un attento monitoraggio dell'attività di difesa commerciale dei paesi terzi e, in caso di mancato rispetto delle norme dell'OMC, attraverso interventi nell'ambito delle inchieste già in corso.

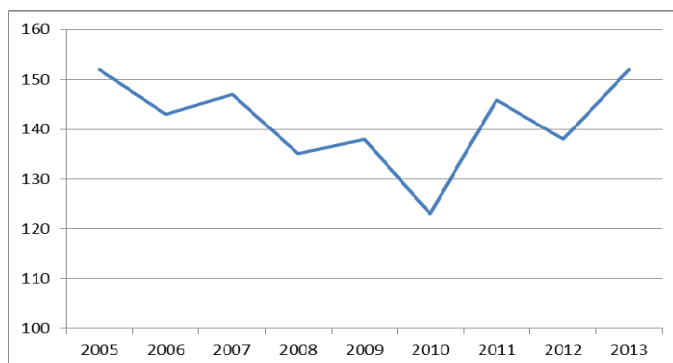
La promozione di norme adeguate include, oltre alle attività di monitoraggio dei paesi terzi riguardo all'uso dei TDI, anche una verifica e un miglioramento costanti delle modalità di attuazione da parte della Commissione delle sue inchieste in materia di difesa commerciale e di applicazione delle misure. Che l'UE sia già un utilizzatore molto prudente degli strumenti di difesa commerciale è dimostrato dal fatto che tali misure interessano solo una minima quota delle importazioni dell'UE. Inoltre, poiché la legislazione dell'UE stabilisce norme che sono ancora più rigorose di quelle dell'OMC, cioè le cosiddette norme "OMC-plus", le sue inchieste non comportano necessariamente l'applicazione di misure e, nel caso tali misure siano necessarie, il loro livello è generalmente inferiore a quello delle misure istituite da altri paesi in casi analoghi. Negli ultimi anni la Commissione ha avviato anche un processo di modernizzazione dei suoi strumenti di difesa commerciale tramite modifiche legislative e relativa documentazione, la cui adozione è prevista per il 2014. La Commissione incoraggia i paesi terzi ad analizzare costantemente la loro legislazione e le loro pratiche in materia di TDI, al fine di migliorarle e garantirne la piena conformità alle norme dell'OMC.

Nel 2013 il considerevole aumento del numero di inchieste aperte e di misure istituite nei confronti delle esportazioni dell'UE da parte dei paesi terzi ha indotto la Commissione a intensificare le sue attività in tale ambito. L'ulteriore pressione sulle sue risorse in tale ambito deriva dalla crescente complessità dei casi, dalla comparsa di altri paesi che fanno ricorso agli strumenti di difesa commerciale nei confronti delle esportazioni dell'UE e, in particolare, dalla necessità di partecipare attivamente alle inchieste sui dazi compensativi condotte dai paesi terzi sui presunti regimi di sovvenzione dell'UE, ad esempio l'inchiesta della Cina sul vino che ha interessato circa 5000 esportatori di vino dell'UE.

La presente relazione descrive le tendenze generali registrate nel 2013 nell'uso degli strumenti di difesa commerciale da parte dei paesi terzi contro le esportazioni dell'UE e le misure adottate dalla Commissione risolvere i problemi individuati. L'allegato presenta un'analisi particolareggiata per singolo paese a dimostrazione delle tendenze nell'attività di difesa commerciale dei principali utilizzatori degli strumenti in questione, i problemi sistemici e l'evoluzione di casi specifici.

## 2. TENDENZE GENERALI

Alla fine del 2013 le **misure in vigore** nei confronti dell'UE o di Stati membri dell'UE erano complessivamente **152**, ossia 14 in più rispetto alle 138 in atto alla fine del 2012. Dal grafico sottostante risulta che il numero decrescente delle misure applicate nel 2012 ha rappresentato un'eccezione rispetto alla tendenza generale registrata dal 2010 in poi e consistente in un aumento significativo dell'attività di difesa commerciale.



Dall'inizio della crisi economica e finanziaria mondiale, alla fine del 2008, molti paesi hanno avviato nuove inchieste di difesa commerciale. Ad esempio, tra il 2008 e il 2010 sono state aperte ogni anno, in media, 40 nuove inchieste, a fronte delle 19 del 2007. Nella maggior parte dei casi le inchieste si sono concluse con l'istituzione di misure, con il conseguente forte aumento del numero complessivo delle misure in vigore dal 2010. Se nel 2010 e 2011 l'aumento del numero di misure in vigore era attribuibile principalmente alle nuove misure di salvaguardia (16 su 23 nuove misure), nel 2013 era dovuto essenzialmente alle nuove misure antidumping (10 su 14). In tale contesto va ricordato che le misure di salvaguardia si applicano a tutti i paesi di origine e figurano nelle statistiche anche se non riguardano direttamente l'UE. Le misure antidumping sono invece specifiche per paese e quindi incidono direttamente sulle esportazioni dell'UE. Di conseguenza, il recente aumento del numero complessivo delle misure sembra avere un effetto diretto sulle esportazioni dell'UE.

La **ripartizione di tali misure per tipo** rivela una situazione analoga a quella degli anni precedenti: si tratta infatti per la maggior parte di misure antidumping (104), mentre le misure di salvaguardia rappresentano tuttora circa un terzo del totale. Per quanto riguarda queste ultime, tuttavia, va ricordato che esse sono state incluse tutte nelle statistiche in quanto si applicano alle importazioni di qualsivoglia origine; alcune di esse potrebbero tuttavia incidere in misura limitata sulla situazione economica dell'UE perché l'UE non esporta il prodotto in questione o perché ne esporta solo scarsi quantitativi.

L'aumento complessivo del numero di misure in vigore nel 2013 è riconducibile allo scadere o alla sospensione di 13 misure e all'istituzione di 27 **nuove misure**. Quest'ultima cifra concorda con il numero medio di nuove misure istituite annualmente nel corso degli ultimi anni e anche la loro ripartizione per tipo (due terzi misure antidumping e un terzo di salvaguardia) rispecchia le tendenze generali. Tra i diversi paesi quello che ha imposto un maggior numero di nuove misure è la Cina. Tra gli altri paesi terzi che hanno imposto almeno due nuove misure figurano il Brasile, la Colombia, l'Unione doganale euroasiatica (costituita da Russia, Bielorussia e Kazakistan), l'India, il Sudafrica e la Turchia. Trattandosi di flussi

commerciali di ingenti volumi, gli effetti più negativi sulle esportazioni dell'UE potrebbero derivare dalle misure imposte dalla Cina e dall'Unione doganale euroasiatica.

**Per quanto riguarda le misure in vigore** l'India, con 21 misure, resta il maggior utilizzatore di TDI nei confronti dell'UE o dei suoi Stati membri, seguita da vicino dalla Cina (19 misure). Il costante e rapido aumento del numero di misure che la Cina ha istituito nei confronti dell'UE o dei suoi Stati membri è veramente notevole: poco tempo fa, infatti, nel 2008, erano solo 9. Gli Stati Uniti, che in passato occupavano il primo posto in questa classifica dei paesi terzi, sono scesi al terzo, con 17 misure in vigore. Il ricorso assai frequente da parte della Turchia e dell'Indonesia alle misure di salvaguardia ha collocato questi paesi tra i primi cinque di tale elenco.

Nel 2013 sono state avviate **43 nuove inchieste**, il che rappresenta un aumento significativo rispetto alle 37 del 2012. L'India è stata finora di gran lunga il paese più attivo, seguita da Cina, Colombia, Australia, Brasile, Canada e Sud Africa. Rispetto all'anno precedente, l'aumento dell'attività è risultato particolarmente sensibile in India (4 nuove inchieste riguardanti le misure antidumping e 3 le misure di salvaguardia) e in Colombia (4 nuove inchieste relative alle misure di salvaguardia). Mentre negli ultimi anni la grande maggioranza di queste nuove inchieste, come affermato dianzi, ha riguardato le misure di salvaguardia, nel 2013 si è ulteriormente diffuso l'uso dello strumento antidumping.

### **3. PROBLEMI ATTUALI**

Come già rilevato e delineato dalla Commissione nelle sue precedenti relazioni restano irrisolti alcuni problemi inerenti all'uso dei TDI da parte dei paesi terzi. Anche se gli interventi della Commissione in casi specifici hanno contribuito a risolvere i problemi esistenti, in un'ottica più generale molte questioni permangono irrisolte.

I principali problemi recentemente rilevati sono i seguenti:

#### **3.1. Uso inappropriato degli strumenti**

L'uso inappropriato degli strumenti di difesa commerciale permane il problema principale. Ciò lascia presumere che anche quest'anno le inchieste nei confronti dell'UE siano state aperte in risposta alle misure di difesa commerciale adottate da quest'ultima. Nel 2012 la Cina ha aperto un'inchiesta combinata antidumping e antisovvenzioni contro le importazioni di silicio policristallino dall'UE, dopo che quest'ultima aveva aperto un'inchiesta contro le importazioni di pannelli solari cinesi. Secondo alcune voci la Cina avrebbe avviato un procedimento contro le importazioni di vini dell'UE in risposta all'inchiesta dell'UE sui pannelli solari. Queste voci si sono concretizzate quando nel 2013 la Cina ha effettivamente aperto un'inchiesta antidumping e un'inchiesta antisovvenzioni nei confronti delle importazioni di vini dell'UE.

La Commissione riconosce il diritto dei paesi terzi ad avviare inchieste sulla base di denunce concrete presentate da un'industria nazionale, ma essa condanna fermamente l'apertura di inchieste sulla base di qualsiasi altra motivazione.

La Commissione ritiene prioritaria tale questione a causa della sua natura sistemica e delle sue rilevanti conseguenze negative sull'economia. In passato la Commissione ha già impugnato con successo un procedimento analogo dinanzi all'OMC (vedasi in appresso) e continuerà a difendere gli interessi dell'Unione europea.

### **3.2. Ricorso alle misure di salvaguardia**

Benché il numero di nuove misure di salvaguardia istituite quest'anno sia in netta diminuzione rispetto a quello del 2011, il numero di nuove inchieste in corso per l'istituzione di tali misure permane eccessivamente elevato.

Nel 2013 sono state istituite 10 nuove misure di salvaguardia, numero decisamente inferiore a quello delle inchieste in corso negli ultimi anni (in media circa 20). L'aspetto positivo è che si sono evitate misure di salvaguardia in alcune inchieste in cui la Commissione e gli Stati membri dell'UE sono intervenuti attivamente. Considerandola da un altro punto di vista, più negativo, tale cifra rivela che diversi paesi terzi avviano purtroppo inchieste di salvaguardia basate su motivi infondati. Anche se alla fine non vengono adottate misure, l'apertura di un'inchiesta di per sé genera incertezze per gli importatori nel corso della stessa, con conseguente perturbazione degli scambi.

La Commissione permane inoltre perplessa constatando che alcuni paesi avviano ancora per lo stesso prodotto inchieste parallele antidumping e di salvaguardia. Inoltre, un paese in particolare continua a estendere quasi automaticamente l'applicazione delle sue misure di salvaguardia alla durata massima prevista dall'accordo dell'OMC sulle misure di salvaguardia.

La Commissione continua a seguire accuratamente tale questione e propugna l'applicazione di norme più rigorose in materia di apertura di inchieste di salvaguardia e di applicazione delle misure.

### **3.3. Attività di difesa commerciale nelle economie emergenti**

Nell'applicare misure di difesa commerciale, i paesi le utilizzano spesso principalmente nei confronti dei partner commerciali con gli scambi commerciali bilaterali più importanti e/o in più rapida crescita. Non è pertanto insolito che gli esportatori dell'UE si trovino a fronteggiare sempre più spesso misure di difesa commerciale istituite dalle economie emergenti le cui relazioni commerciali con l'UE sono in rapida progressione. Tuttavia, è molto importante che siano avviate inchieste e che siano imposte misure solo se effettivamente giustificate.

La Commissione si preoccupa del fatto che siano avviate sempre più inchieste di difesa commerciale in situazioni in cui le importazioni rappresentano una quota minima del mercato interno. Ad esempio, nel 2013 il Sud Africa ha avviato per lo stesso prodotto 3 inchieste di difesa commerciale, tra cui un'inchiesta di salvaguardia e un'inchiesta antidumping. In questi casi l'industria nazionale ha denunciato principalmente la perdita della sua quota di mercato che un paio di anni fa era del 98% (sic). Anche il Marocco sta vagliando la possibilità di imporre misure di salvaguardia in un caso che registra un aumento della quota di mercato delle importazioni del prodotto in esame solo dal 2,5% al 5%.

La Commissione è inoltre preoccupata per le misure prese dalla neo-costituita Unione doganale euroasiatica che, a causa delle dimensioni del mercato, della sua prossimità geografica e dei suoi passati scambi commerciali, hanno significativi effetti negativi per l'UE. Secondo l'analisi della Commissione, queste misure non sono ancora sufficientemente giustificate.

## **4. RISULTATI PRINCIPALI**

Negli ultimi anni l'UE ha risolto alcuni casi importanti ricorrendo al meccanismo di risoluzione delle controversie dell'OMC, come ad esempio la vertenza contro la Cina per contrastare la pratica inaccettabile della ritorsione (vedasi in appresso). Talvolta non vi è altra soluzione che ricorrere a tale meccanismo. Tuttavia, si tratta di una soluzione in estrema ratio,

giacché le procedure di risoluzione delle controversie dell'OMC sono lunghe e continuano tuttora ad essere applicate misure ingiustificate.

Per questi motivi la Commissione, per quanto possibile, interviene già nel corso dell'inchiesta al fine di convincere le autorità competenti dei paesi terzi ad approfondire la loro analisi o a non imporre le misure. In alcuni casi gli interventi della Commissione sono stati pienamente o quantomeno parzialmente efficaci ed hanno consentito di evitare l'istituzione di misure o di limitarne le conseguenze negative.

Nel 2013 la Commissione ha inoltre assistito molti esportatori dell'UE disposti a collaborare ad inchieste di paesi terzi. Le industrie e gli Stati membri dell'UE hanno valutato positivamente tale orientamento e tale assistenza anche se ciò non ha impedito l'istituzione di misure.

Va notato infine che numerose inchieste di elevata importanza, che già nel 2013 hanno richiesto un forte impegno e un'attenzione particolare da parte della Commissione, non possono essere classificate tra le azioni riuscite in quanto all'inizio del 2014 sono tuttora in corso e non se ne conoscono i risultati.

L'elenco che figura in appresso presenta alcuni dei risultati positivi conseguiti nel 2013.

#### **4.1. Cina: attuazione della relazione del gruppo speciale dell'OMC sugli scanner a raggi X**

Il 23 gennaio 2011 la Cina ha deciso di istituire dazi antidumping (tra il 33,5% e il 71,8%) sulle importazioni di apparecchi di controllo a raggi X provenienti dall'UE. La Commissione ha deciso di contestare tali dazi, ritenendo che dette misure non fossero conformi alle norme dell'OMC e che fossero state istituite a titolo di ritorsione nei confronti dell'UE per il suo procedimento contro i sistemi di scansione dei container provenienti dalla Cina.

Il 24 aprile 2013 l'OMC ha pubblicato la relazione del gruppo speciale che confermava che la Cina aveva violato varie disposizioni dell'Accordo antidumping dell'OMC. In seguito a ciò il 19 febbraio 2014 la Cina ha annunciato l'abrogazione della misura.

#### **4.2. Russia-Bielorussia-Kazakistan: chiusura del procedimento senza istituzione di misure**

Il 1° ottobre 2012 la Commissione economica eurasiatica (Eurasian Economic Commission, EAEC) ha aperto un'inchiesta di salvaguardia relativa ad alcuni tessuti. Il procedimento rivestiva un interesse economico importante poiché le esportazioni annue dell'UE ammontavano a 65 milioni di EUR. Nel corso dell'inchiesta la Commissione ha rilevato numerose incoerenze rispetto alle norme dell'OMC, in particolare per quanto riguarda la definizione del prodotto, il pregiudizio e il nesso di causalità. La Commissione è intervenuta al riguardo e l'inchiesta si è conclusa il 2 ottobre 2013 senza l'imposizione di misure.

Dopo alcuni anni di ricorso intensivo agli strumenti di difesa commerciale, in particolare alle misure di salvaguardia, nel 2013 l'EAEC non ha avviato alcuna nuova inchiesta e ha riesaminato due misure preesistenti (caramello e tubi in acciaio inossidabile). Tale riesame ha permesso un certo grado di liberalizzazione o una certa limitazione della definizione del prodotto ai fini dell'applicazione della misura. Come indicato dianzi, la Commissione è tuttavia preoccupata per l'applicazione di misure di difesa commerciale da parte della Commissione economica eurasiatica.

#### **4.3. Ucraina: uso limitato degli strumenti di difesa commerciale**

Dal 2009 al 2011 l'Ucraina ha aperto numerose inchieste per l'istituzione di misure di salvaguardia. Nello stesso periodo la Commissione è intervenuta in tutti questi procedimenti e ha criticato l'Ucraina per l'uso eccessivo dello strumento di salvaguardia in generale. Rispetto al 2012, anno in cui non è stato avviato alcun procedimento, nel 2013 l'Ucraina ha aperto una sola inchiesta per l'istituzione di misure di salvaguardia sugli oggetti per il servizio da tavola e da cucina in porcellana. Tuttavia, la constatazione ottimistica di un uso moderato delle misure di salvaguardia è contenuta poiché, malgrado le preoccupazioni della Commissione e i suoi numerosi interventi, il 14 aprile 2013 l'Ucraina ha istituito misure di salvaguardia contro le importazioni di automobili lesive dei rilevanti interessi economici dell'UE. La Commissione ha partecipato molto attivamente a tale procedimento ed è intervenuta, in quanto parte terza, nelle consultazioni in seno all'OMC sollecitate dal Giappone.

#### **4.4. Perù: abrogazione delle misure**

Nel dicembre 2010 le autorità peruviane hanno aperto un procedimento antisovvenzioni ed istituito misure sulle importazioni di olio d'oliva provenienti dalla Spagna e dall'Italia. A partire da tale data la Commissione e gli Stati membri dell'UE hanno difeso attivamente gli interessi dell'UE nel procedimento in questione. Le incompatibilità con le norme dell'OMC individuate nel procedimento e nelle misure sono state messe in evidenza in numerosi pareri e audizioni, nonché negli interventi a livello sia tecnico che politico e mediante l'apertura di una procedura di ricorso amministrativo. Infine, nel marzo 2013, questi interventi hanno portato all'abrogazione di tali misure.

#### **4.5. Marocco: riduzione degli effetti negativi delle misure**

La Commissione è intervenuta con forza nell'inchiesta per l'istituzione di misure di salvaguardia aperta dal Marocco sulle importazioni di prodotti di acciaio. Essa ha formulato osservazioni scritte e ha partecipato all'audizione pubblica e alle varie riunioni ad hoc organizzate al fine di ottenere il miglior risultato possibile per gli esportatori dell'UE. Detti interventi hanno dato luogo all'adozione di una misura più flessibile dopo che, a seguito degli interventi della Commissione, la quota proposta per un prodotto è stata raddoppiata. Malgrado tale risultato positivo è deplorabile che, nonostante le evidenti carenze, siano state istituite misure su questo prodotto. Le inchieste marocchine continuano ad essere monitorate attentamente poiché sono state individuate carenze sistemiche.

#### **4.6. Sud Africa: sospensione delle misure di salvaguardia**

Sulla base di motivi molto poco convincenti, il Sud Africa ha imposto una misura di salvaguardia provvisoria proibitiva del 60% sulle importazioni di patate fritte congelate, in merito alla quale la Commissione è intervenuta a più riprese. Sono state organizzate varie riunioni ad hoc a diversi livelli al fine di convincere le autorità sudafricane a non istituire misure definitive. Di conseguenza è stata finora rinviata la decisione di imporre tali misure, facendo sì che scadessero le misure provvisorie. Con un dazio del 60% le esportazioni dell'UE non potrebbero più accedere al mercato sudafricano. Va notato tuttavia che il Sud Africa aveva avviato un procedimento antidumping (nei confronti del Belgio e dei Paesi Bassi) e aveva imposto misure provvisorie sullo stesso prodotto nonostante un'analisi insufficiente del pregiudizio. L'inchiesta è tuttora in corso e i dazi provvisori vanno dallo 0% a circa il 30% per gli esportatori che non hanno collaborato.

#### **4.7. Turchia: riduzione degli effetti negativi delle misure**

Nel 2013 la Turchia ha concluso due inchieste antidumping in corso (vetro flotté e scaldacqua elettrici). In entrambi i casi la Turchia ha deciso di imporre misure. Tuttavia, grazie agli interventi attivi congiunti della Commissione e dell'industria dell'UE, le aliquote del dazio definitivo sono state significativamente inferiori a quelle proposte nelle fasi iniziali delle inchieste. Nel caso del vetro flotté il dazio provvisorio era pari al 41%, mentre il dazio definitivo per la società che ha collaborato era sceso al 16%. Nel caso degli scaldacqua elettrici le autorità turche hanno convenuto di modificare il metodo di calcolo al fine di riflettere meglio la situazione reale di un esportatore. Con il nuovo metodo il dazio proposto inizialmente del 19,82% è sceso al 9%.

#### **4.8. Egitto: chiusura del procedimento senza istituzione di misure**

In seguito ai notevoli sforzi dispiegati dalla Commissione e consistenti tra l'altro in interventi presso il Comitato per le misure di salvaguardia dell'OMC e in consultazioni bilaterali dell'OMC, l'Egitto non ha istituito misure definitive e si è impegnato a rimborsare i dazi provvisori precedentemente versati per lo zucchero greggio e lo zucchero bianco. Nel novembre 2013 l'Egitto ha altresì concluso l'inchiesta sulle barre di acciaio senza istituire misure definitive.

#### **4.9. Australia: chiusura di inchieste di salvaguardia senza istituzione di misure**

Nel dicembre 2013 l'Australia ha deciso di chiudere due inchieste per l'istituzione di misure di salvaguardia contro le importazioni di prodotti trasformati a base di pomodori e di prodotti trasformati a base di frutta senza istituire misure. Tale decisione ha fatto seguito a una serie di interventi della Commissione, degli Stati membri e dell'industria dell'UE, ad esempio sotto forma di pareri scritti e di partecipazione ad audizioni.

### **5. CONCLUSIONI**

L'attività di difesa commerciale nei confronti dell'UE o dei suoi Stati membri ha ripreso con forza nel 2013. Rispetto al 2012, nel 2013 sono aumentati non solo il numero totale delle misure in vigore, ma anche il grado di importanza e di complessità delle questioni in gioco.

Per garantire la corretta applicazione delle norme e i migliori risultati possibili per gli esportatori dell'UE sono stati compiuti sforzi notevoli e sono state impiegate ingenti risorse. Ciò ha dato luogo ad una serie di risultanze, tra cui quelle suesposte.

Purtroppo molti problemi persistono e, per risolverli, la Commissione continuerà a monitorare da vicino le attività di difesa commerciale dei paesi terzi e, se del caso, a intervenire attivamente.

La Commissione manterrà inoltre i contatti bilaterali con le autorità competenti dei paesi terzi responsabili delle inchieste e continuerà ad offrire loro consulenza e formazione al fine di evitare l'apertura di inchieste inutili o un'applicazione scorretta delle norme.

L'UE applica le norme che disciplinano l'uso degli strumenti di difesa commerciale in modo molto rigoroso e trasparente e si aspetta che gli altri paesi seguano il suo esempio. A tale proposito, uno dei principali obiettivi della Commissione nell'ambito degli scambi commerciali consiste nell'assicurare un accesso pieno e equo al mercato dei paesi terzi. La lotta contro le misure di difesa commerciale ingiustificate rientra chiaramente in tale obiettivo.