



Bruxelles, 10.4.2013
COM(2013) 191 final

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

**sulla
modernizzazione degli strumenti di difesa commerciale
Adattare gli strumenti di difesa commerciale alle attuali esigenze dell'economia europea**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

sulla modernizzazione degli strumenti di difesa commerciale Adattare gli strumenti di difesa commerciale alle attuali esigenze dell'economia europea

1. INTRODUZIONE

1.1. La necessità di operare una modernizzazione

L'Unione europea è una potenza commerciale a livello mondiale e trae considerevole vantaggi dal libero scambio e dall'apertura dei mercati di tutto il mondo. Talvolta tuttavia le pratiche sleali da parte di alcuni partner commerciali ed esportatori dei paesi terzi possono essere pregiudizievoli per le industrie dell'UE. Per tale motivo gli strumenti di difesa commerciale (*trade defence instruments*, TDI) rappresentano un dispositivo importante nell'ambito della prospettiva più ampia della politica commerciale dell'UE. Essi sono spesso l'unico mezzo con cui le imprese possono fronteggiare pratiche commerciali sleali a livello internazionale. Allo stesso tempo, l'applicazione degli strumenti di difesa commerciale può avere ripercussioni sugli utilizzatori e sui consumatori. L'UE applica standard molto elevati nella gestione di questi strumenti che sono state emanati nel 1995, spesso più rigorosi di quelli imposti dall'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e da quelli applicati da molti altri utilizzatori.

Tuttavia, il contesto economico varia continuamente ed è necessario valutare periodicamente se questi cambiamenti richiedono un adeguamento dei TDI.

Le norme UE in materia di TDI sono sostanzialmente invariate da oltre 15 anni. L'ultima revisione sostanziale dei TDI dell'UE è stata effettuata nel 1995 per dare attuazione alle conclusioni dei negoziati commerciali multilaterali dell'Uruguay Round. Da allora, l'unica modifica legislativa di rilievo è stata adottata nel 2004, quando il processo decisionale in sede di Consiglio è stato modificato (maggioranza semplice per respingere una proposta della Commissione invece della maggioranza semplice per approvarla).

Nel 2006/2007 è stato avviato un esercizio di riforma — il "Libro verde" — che ha dimostrato l'esistenza di un'ampia divergenza di opinioni sull'argomento. Successivamente, nel 2010 il commissario De Gucht, nel corso dell'audizione dinanzi alla commissione per il commercio internazionale (INTA) del Parlamento europeo, ha dichiarato di ritenere che i TDI andassero riesaminati dopo la conclusione dei negoziati commerciali di Doha, portati avanti sotto gli auspici dell'OMC. Tali negoziati si sono arenati.

In questo contesto, la Commissione ha deciso di rivedere il funzionamento dei TDI dell'UE con l'intento di aggiornarli, ma anche tenendo conto del fatto che il quadro multilaterale dell'OMC non muterà nel prossimo futuro. La presente comunicazione illustra le proposte e le modifiche suggerite dalla Commissione per modernizzare gli strumenti in linea con l'obiettivo del trattato di contribuire al commercio libero ed equo (articolo 3, paragrafo 5, del trattato sull'Unione europea).

Il principio guida alla base del pacchetto presentato è la necessità di migliorare i TDI dell'UE **in modo pragmatico ed equilibrato** a beneficio di tutte le parti interessate. I produttori, gli importatori e gli utilizzatori, siano essi grandi aziende o piccole e medie imprese, devono poter disporre di strumenti efficaci e di facile uso per far fronte alle sfide odierne nel

fronteggiare pratiche commerciali sleali o la prospettiva di misure di difesa commerciale. La Commissione ha individuato 6 principali settori che richiedono modifiche alle norme vigenti al fine di affrontare i cambiamenti nel contesto economico.

Le proposte tengono conto della consultazione pubblica sulla modernizzazione degli strumenti di difesa commerciale (effettuata tra il 3 aprile e il 3 luglio 2012)¹, dell'ampia esperienza della Commissione nell'ordinaria amministrazione di tali strumenti e di uno studio di valutazione indipendente, pubblicato nel marzo 2012².

1.2. Il quadro giuridico

Il sistema di difesa commerciale dell'UE si basa sulle norme dell'OMC che consentono ai suoi membri di correggere le pratiche commerciali sleali dei paesi esportatori e ristabilire condizioni di parità sul mercato. Le misure antidumping, che rappresentano lo strumento di difesa commerciale più comunemente utilizzato (a fianco delle misure antisovvenzioni e degli strumenti di salvaguardia), si applicano alle importazioni di un prodotto originario di un paese non membro dell'UE venduto a un prezzo inferiore al valore normale³, ove tali importazioni rechino un pregiudizio all'industria dell'UE. Le misure antisovvenzioni riguardano le importazioni oggetto di sovvenzioni⁴.

In tali casi, l'industria dell'UE interessata può presentare una denuncia alla Commissione, fornendo prove relative alle pratiche sleali e al pregiudizio subito. Se la denuncia contiene sufficienti elementi di prova viene aperta un'inchiesta, che dura circa 15 mesi nel caso del dumping (13 mesi nel caso di sovvenzioni), in cui tutte le parti interessate (produttori dell'Unione, esportatori, importatori, utilizzatori del prodotto e organizzazioni dei consumatori) sono invitate a partecipare. Se l'inchiesta conferma le asserzioni contenute nella denuncia, viene istituito un dazio antidumping o antisovvenzioni. Le misure rimangono in vigore di norma per 5 anni, ma possono essere riesaminate nel corso di tale periodo e, ove opportuno, rinnovate.

Lo strumento di salvaguardia è il terzo TDI e non è preso in considerazione nella presente iniziativa, non da ultimo perché l'UE lo applica molto raramente.

I cosiddetti "elementi OMC+" propri del sistema UE, in particolare la regola del dazio inferiore e l'analisi dell'interesse dell'Unione, assicurano proporzionalità ed equilibrio nell'applicazione degli strumenti. L'obiettivo di questa iniziativa è quello di mantenere questi standard elevati, pur adeguandoli e migliorandoli ove necessario.

Molte parti interessate hanno auspicato una diminuzione della durata delle inchieste AD/AS da parte della Commissione. La Commissione cercherà di ridurre in generale di due mesi il tempo necessario per decidere misure provvisorie nei procedimenti AD/AS.

2. LE PROPOSTE

¹ Risultati della consultazione pubblica sulla modernizzazione degli strumenti di difesa commerciale dell'UE:
<http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?userstate=DisplayPublishedResults&form=MTDI> (in inglese).

² Valutazione indipendente degli strumenti di difesa commerciale:
<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=786> (in inglese).

³ Il valore normale è di norma basato sui prezzi pagati o pagabili, nel corso di operazioni commerciali, da acquirenti indipendenti nel paese esportatore oppure è calcolato in base al costo di produzione maggiorato di un congruo importo per i profitti.

⁴ Le sovvenzioni rappresentano contributi finanziari da parte di una pubblica amministrazione o di un ente pubblico che conferiscono un vantaggio ad un beneficiario (articolo 1 dell'ASCM).

Questa parte della comunicazione illustra le proposte della Commissione volte a modernizzare i TDI dell'UE. Per ciascuna proposta si specifica anche se sia necessaria una modifica legislativa. In effetti, un numero significativo di queste proposte richiedono una modifica dei regolamenti antidumping (AD) e antisovvenzioni (AS) di base⁵. Le modifiche legislative proposte figurano in dettaglio in un progetto di regolamento che la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio ai fini dell'adozione nell'ambito della procedura legislativa ordinaria. Inoltre, le proposte comprendono un progetto di orientamenti su quattro importanti elementi dei TDI dell'UE. Il progetto di orientamenti sarà pubblicato contestualmente alla presente comunicazione sotto forma di documenti di lavoro dei servizi della Commissione per la consultazione pubblica prima dell'adozione da parte della Commissione. Adottando tali orientamenti, la Commissione esercita il margine di discrezionalità di cui essa dispone e necessita nell'applicazione dei TDI dell'UE a prodotti concreti.

2.1. Maggiore trasparenza e prevedibilità

La trasparenza nell'attuazione dei TDI è di grande importanza, pertanto il continuo incremento della trasparenza dei procedimenti dei TDI rappresenta una priorità. Si propongono vari elementi intesi a migliorare la trasparenza dei procedimenti e la prevedibilità per tutte le parti coinvolte al fine di tenere conto delle preoccupazioni espresse dalle parti interessate.

2.1.1. Comunicazione preventiva delle misure antidumping e antisovvenzioni provvisorie

Le parti interessate hanno spesso auspicato di avere la possibilità di esprimersi in anticipo in merito alla base utilizzata per l'istituzione di dazi antidumping e antisovvenzioni provvisori. Secondo loro ciò potrebbe, ad esempio, contribuire a eliminare errori, anche di calcolo, che nel sistema attuale vengono rimossi solo al momento dell'istituzione di misure definitive. Aspetto ancor più fondamentale, le parti interessate affermano di non sapere se e come le loro imprese risentiranno delle misure provvisorie in quanto sono ignare del livello al quale potrebbero essere imposti i dazi.

Al fine di aumentare la trasparenza dei procedimenti antidumping e antisovvenzioni, si propone di fornire alle parti interessate una comunicazione preventiva, di portata limitata, due settimane prima dell'istituzione delle misure provvisorie. Ciò eviterebbe che le parti siano colte di sorpresa dall'istituzione di misure provvisorie senza provocare seri pericoli di accumulo di scorte delle importazioni, poiché già oggi gli operatori economici normalmente conoscono i tempi del processo decisionale dell'UE e quelli della pubblicazione delle misure provvisorie. Gli attuali termini temporali delle indagini non sarebbero influenzati.

La portata limitata della comunicazione preventiva comprenderebbe: i) una sintesi delle misure proposte e ii) il relativo calcolo dei margini di dumping e di pregiudizio per ciascun esportatore che ha collaborato e per l'industria dell'Unione. Al fine di rispettare i termini dell'inchiesta, alle parti sarebbe concesso un termine relativamente breve, cioè tre giorni lavorativi, per formulare osservazioni limitatamente ai calcoli. La piena comunicazione delle misure provvisorie, che a sua volta fa scattare la possibilità di formulare osservazioni approfondite su tutti gli aspetti di tali misure, continuerebbe ad essere concessa, come nel sistema attuale, al momento della loro istituzione⁶. Gli errori di calcolo potrebbero in tal modo essere corretti prima dell'istituzione delle misure provvisorie, il che aumenterebbe la

⁵ Regolamento (CE) n. 1225/2009 del Consiglio relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping da parte di paesi non membri della Comunità europea (GU L 343 del 22.12.2009, pag. 51) e regolamento (CE) n. 597/2009 del Consiglio relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di sovvenzioni provenienti da paesi non membri della Comunità europea (GU L 188 del 18.7.2009, pag. 93).

⁶ Articolo 20, paragrafo 1, del regolamento antidumping di base / articolo 30 del regolamento antisovvenzioni di base.

precisione delle misure pur senza ritardare il processo di adozione.

La presente proposta prevede una modifica legislativa.

2.1.2. Preavviso relativo alla mancata istituzione di misure provvisorie

Numerose parti interessate hanno auspicato di essere informate in anticipo nel caso in cui la Commissione non abbia intenzione di istituire misure provvisorie. Spesso infatti le parti si rendono conto che non sono state istituite misure provvisorie soltanto una volta trascorso il termine di 9 mesi per la loro istituzione. Un preavviso contribuirebbe a migliorare la trasparenza e la prevedibilità del contesto imprenditoriale. In ogni caso, se le parti vanno informate in anticipo qualora si intenda istituire misure (come previsto nel quadro di questa iniziativa), sembra ragionevole informarle anche quando non si intenda istituire misure provvisorie. Si propone pertanto di informare le parti interessate, circa due settimane prima della scadenza del termine di 9 mesi, se sia prevista o meno l'istituzione di misure provvisorie.

La presente proposta prevede una modifica legislativa.

2.1.3. Preavviso di due settimane in merito all'istituzione di misure provvisorie antidumping/antisovvenzioni

Spesso gli importatori lamentano il fatto che le merci già in transito al momento dell'istituzione delle misure provvisorie diventino oggetto di tali misure, una volta sdoganate. Poiché, come sopra menzionato, si propone di informare le parti interessate in merito alla proposta di istituzione delle misure provvisorie (circa due settimane prima dell'istituzione), si propone altresì di non istituire misure entro un termine di due settimane dopo la comunicazione preventiva. Queste due settimane offrirebbero una maggiore prevedibilità per tutte le parti nonché maggiore flessibilità agli importatori nel gestire le spedizioni già in transito restando nel pieno rispetto dei termini. Come sottolineato al punto 2.1.1., due settimane non metterebbero a repentaglio l'efficacia di eventuali misure provvisorie, soprattutto dal momento che la tempistica delle misure provvisorie è in genere ben nota. Il diritto degli Stati membri di chiedere l'istituzione immediata di misure provvisorie ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 5, del regolamento antidumping di base e all'articolo 12, paragrafo 4, del regolamento antisovvenzioni di base, non è inficiato dalla presente proposta.

La presente proposta prevede una modifica legislativa.

2.1.4. Orientamenti

Le società coinvolte in inchieste di difesa commerciale sono spesso inconsapevoli degli aspetti prettamente tecnici delle inchieste. Tuttavia, è nell'interesse di tutte le parti che tali aspetti siano ben noti e che le relative informazioni siano facilmente accessibili. In tale ottica, si propone di pubblicare degli orientamenti sui quattro elementi fondamentali di un'inchiesta, ossia il calcolo del margine di pregiudizio, la scelta del paese di riferimento nelle inchieste relative a importazioni da paesi non ad economia di mercato, l'analisi dell'interesse dell'Unione e la durata delle misure e dei riesami in previsione della scadenza.

Il progetto di orientamenti si basa sull'esperienza della Commissione. La Commissione realizzerà una consultazione pubblica sul progetto di orientamenti prima della loro adozione.

2.2. Far fronte a minacce di ritorsioni

2.2.1. L'apertura d'ufficio in caso di minacce di ritorsioni

La consultazione pubblica ha confermato che esiste un problema di ritorsione contro alcuni produttori dell'UE intenzionati a presentare una denuncia chiedendo l'apertura di un'inchiesta antidumping o antisovvenzioni. Di conseguenza, spesso i produttori dell'UE sono riluttanti a

presentare una denuncia o si ritirano da un'inchiesta, perciò viene impedito loro di esercitare i propri diritti ai sensi della normativa dell'UE e dell'OMC.

Un terzo dei partecipanti ha comunicato di essere stato oggetto di comportamento di ritorsione in passato. Le ritorsioni comprendono qualsiasi minaccia agli interessi economici che l'industria dell'UE potrebbe subire nel paese esportatore. Tali minacce possono assumere molte forme, ad esempio minacce alla produzione, alle attività di vendita, agli investimenti, creazione di ostacoli amministrativi, ecc. Anche le minacce nei confronti di clienti o fornitori dell'industria dell'Unione sono pertinenti.

In base all'esperienza della Commissione, tali minacce sono effettivamente in aumento. Pertanto, TDI aggiornati devono offrire meccanismi volti perlomeno ad attenuare la pressione derivante dalle minacce di ritorsioni.

L'iter da seguire prevede che la Commissione apra, se possibile, un'inchiesta d'ufficio nel caso in cui i produttori dell'Unione siano esposti a minacce di ritorsioni e laddove si rilevino elementi di prova a prima vista sufficienti del pregiudizio causato dalle pratiche di dumping o di sovvenzioni.

Le prove necessarie al momento dell'apertura di un procedimento d'ufficio devono rispettare gli stessi standard richiesti per l'apertura di un'inchiesta a seguito di una domanda dell'industria dell'UE a norma degli articoli 5 e 10 rispettivamente dei regolamenti antidumping e antisovvenzioni di base.

I produttori dell'Unione che intendono presentare una denuncia antidumping o antisovvenzioni saranno incoraggiati a contattare la Commissione in via riservata se esposti a minacce di ritorsioni. Una descrizione sommaria del tipo di informazioni normalmente richieste sarà pubblicata sul sito web della Commissione (DG Commercio).

Nel valutare l'opportunità di avviare un'inchiesta d'ufficio, la Commissione deciderà sulla base dei meriti delle prove disponibili relative alle pratiche pregiudizievoli di dumping o di sovvenzioni. Inoltre, la Commissione terrà conto anche di elementi di prova disponibili in merito alle conseguenze economiche sproporzionate nell'intera Unione europea delle misure che potrebbero essere istituite, qualora l'inchiesta confermi l'esistenza di pratiche pregiudizievoli di dumping o di sovvenzioni.

La Commissione propone di chiarire questo punto mediante la legislazione applicabile.

2.2.2. Obbligo di collaborare per i produttori dell'Unione che producono il prodotto simile

In applicazione delle disposizioni vigenti, le parti non sono obbligate a cooperare ai procedimenti di difesa commerciale. Ai fini delle inchieste d'ufficio aperte dalla Commissione, si propone di introdurre l'obbligo di collaborare per i produttori dell'Unione. Tale obbligo è necessario per garantire che i servizi della Commissione abbiano accesso ai dati necessari al fine dell'inchiesta. L'obbligo di collaborazione comprende il dovere di rispondere al questionario che sarà inviato alle parti all'inizio delle inchieste e di accettare una verifica in loco delle risposte fornite nel questionario da parte di funzionari della Commissione.

I dati relativi ai produttori dell'Unione che comunicano con la Commissione rimarranno riservati e non saranno rivelati nel fascicolo non riservato ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 7, del regolamento antidumping di base e dell'articolo 11, paragrafo 7, del regolamento antisovvenzioni di base.

La presente proposta prevede una modifica legislativa.

2.3. Efficacia e applicazione

2.3.1. Inchieste antielusione d'ufficio

L'elusione delle misure di difesa commerciale è un problema crescente nel commercio internazionale. Pertanto, un migliore monitoraggio dei flussi commerciali da parte della Commissione garantirà una più rapida individuazione di tali pratiche. Ogni qualvolta la Commissione ritenga che tali pratiche sembrino aver luogo, essa aprirà un'inchiesta antielusione d'ufficio.

La presente proposta non prevede una modifica legislativa.

2.3.2. Mancata applicazione del principio del dazio inferiore nelle cause antisovvenzioni e in presenza di distorsioni strutturali a livello di materie prime

Il principio del dazio inferiore è un elemento "OMC+" dell'UE in materia di TDI. Le norme dell'OMC permettono di istituire misure antidumping e antisovvenzioni a livello del margine di dumping o di sovvenzione. L'UE va oltre tale requisito minimo stabilito dall'OMC e istituisce misure a un livello inferiore rispetto al margine di dumping o di sovvenzione se tale livello inferiore è sufficiente ad eliminare il pregiudizio arrecato all'industria dell'Unione.

Tuttavia, l'applicazione del principio del dazio inferiore non è appropriata nei casi seguenti. In primo luogo, le sovvenzioni da parte dei governi dei paesi terzi è causa di crescente preoccupazione e sotto taluni aspetti il vantaggio di ottenere un dazio inferiore attraverso il principio del dazio inferiore potrebbe incoraggiare i governi a continuare a sovvenzionare i loro operatori economici.

In secondo luogo, sempre più paesi terzi interferiscono negli scambi di materie prime al fine di trattenerle nel loro paese, a vantaggio degli utilizzatori a valle. Di conseguenza, i produttori dell'UE non sono in concorrenza in condizioni di parità rispetto ai produttori a valle di tali paesi terzi. Non sembra opportuno che tali produttori beneficino del principio del dazio inferiore, nell'ambito del sistema di TDI dell'UE, se essi beneficiano di distorsioni strutturali a livello di materie prime.

La legislazione in vigore non contiene disposizioni che dissuadano i governi e gli operatori economici dei paesi terzi dal porre in essere tali pratiche. Pertanto, si propone di non applicare il principio del dazio inferiore:

- su base nazionale, in caso di sovvenzioni,
- su base nazionale, in caso di distorsioni strutturali a livello di materie prime.

La presente proposta prevede una modifica legislativa.

2.4. Facilitare la collaborazione

2.4.1. Registrazione e raccolta di informazioni relative all'interesse dell'Unione

Le parti interessate sostengono che la collaborazione con la Commissione alle inchieste di difesa commerciale può talvolta essere onerosa. È in particolare il caso delle piccole e medie imprese. Le principali difficoltà incontrate dalle parti interessate sono il notevole carico di lavoro, le procedure gravose e costose e le scadenze ravvicinate. Benché il grado di difficoltà vari tra le parti interessate, tutti concordano sul fatto che, vista la natura tecnica e la complessità delle inchieste di difesa commerciale, molte società, in particolare le PMI, spesso non collaborano.

In risposta a tali difficoltà, i servizi della Commissione hanno già semplificato il tipo di informazioni richieste agli utilizzatori. Si propone inoltre che in futuro vengano concessi a tutte le parti tempi più lunghi per iscriversi come parti interessate e rispondere ai questionari,

ossia 29 giorni anziché 15 per iscriversi come parte interessata e 51 giorni anziché 37 per rispondere al questionario. Ciò vale per la parte dell'inchiesta relativa all'interesse dell'Unione ma non per l'inchiesta relativa al dumping, alle sovvenzioni e al pregiudizio. Ciò dovrebbe incoraggiare le parti a collaborare alle inchieste di difesa commerciale e quindi rafforzare ulteriormente la qualità dei risultati su cui si basa qualsiasi decisione in materia di misure da adottare, pur nel pieno rispetto delle scadenze.

La presente proposta non prevede una modifica legislativa.

2.4.2. Semplificazione delle procedure di restituzione

Le parti interessate hanno evidenziato la necessità di migliorare la trasparenza anche per quanto riguarda le procedure di restituzione.

La Commissione pubblicherà orientamenti aggiornati in materia di domande di restituzione nella Gazzetta ufficiale e sul sito web della Commissione (DG Commercio). Si propone inoltre di pubblicare sul sito web: un promemoria che comprenda un modulo standard da compilare a cura del richiedente e del produttore che ha collaborato, un elenco di tutti i punti di contatto negli Stati membri, un elenco delle domande di restituzione pendenti che indichi inoltre se una restituzione è stata concessa o respinta. A condizione che il richiedente abbia concesso un'autorizzazione, la versione non riservata della decisione di restituzione sarà pubblicata sul sito web della DG Commercio. L'industria dell'Unione interessata sarà informata in merito al ricevimento di delle domande di restituzione. Sarà istituito un fascicolo non riservato corredato di tutti i documenti non riservati delle inchieste di restituzione.

La presente proposta non prevede una modifica legislativa.

2.4.3. Piccole e medie imprese

A causa in particolar modo della frammentazione e della mancanza di risorse, è spesso molto difficile per le piccole e medie imprese (PMI) collaborare a lunghi e complessi procedimenti di difesa commerciale. Molte parti interessate che rappresentano diversi interessi sostengono che l'Helpdesk PMI vada perfezionato.

L'Helpdesk PMI sarà perfezionato per fornire maggiore sostegno e informazioni alle PMI coinvolte in un procedimento di difesa commerciale.

Inoltre, saranno organizzati seminari specifici per le PMI in tutta l'Unione in collaborazione con gli Stati membri, al fine di sensibilizzarle in merito alle inchieste di difesa commerciale. Oltre a ciò, la Commissione esaminerà le modalità per agevolare la partecipazione delle PMI ai procedimenti di difesa commerciale in collaborazione con la rete per le PMI della DG Impresa, in particolare per quanto riguarda le seguenti questioni: a) formulario standard per i dati statistici da presentare ai fini dell'esame della rappresentatività e questionari per permettere alle PMI di fornire i dati necessari nel modo meno oneroso; b) valutazione della possibilità di far coincidere il periodo dell'inchiesta con il periodo contabile, ogni qualvolta ciò sia possibile; c) diminuzione proporzionata dell'onere generato dalle barriere linguistiche. Il risultato di questa attività sarà sancito negli orientamenti della Commissione. La presente proposta non prevede una modifica legislativa.

2.5. Ottimizzazione della procedura di riesame

2.5.1. Rimborso dei dazi versati se l'inchiesta di riesame in previsione della scadenza è chiusa senza la proroga delle misure

Il riesame in previsione della scadenza può essere aperto in prossimità della fine dei 5 anni di applicazione delle misure di difesa commerciale. Le misure restano in vigore in attesa dell'esito di tale riesame, che dura da 12 a 15 mesi. I dazi antidumping/antisovvenzioni

continuano a essere riscossi nel corso di questo periodo e non sono rimborsati nemmeno se l'inchiesta viene chiusa e le misure sono abrogate. Tuttavia, nei casi in cui l'inchiesta ha dimostrato che non esistono pratiche pregiudizievoli di dumping/sovvenzioni, sembra ingiustificato trattenere i dazi.

Si propone pertanto di rimborsare i dazi riscossi durante le inchieste di riesame in previsione della scadenza, qualora l'inchiesta non si concluda con una proroga delle misure. Tale rimborso sarà concesso soltanto previa domanda alle autorità doganali nazionali e non includerà gli interessi. Nell'introduzione di un ulteriore onere amministrativo, non è logico rendere gli operatori soggetti a dazi aggiuntivi in seguito alla scadenza formale della misura, se non sussistono più prove a sostegno del rinnovo della misura stessa.

Le parti interessate che rappresentano gli interessi della produzione sostengono che, dal momento che le misure provvisorie non sono applicate con effetto retroattivo, l'industria dell'Unione continua a subire un pregiudizio anche dopo l'apertura del procedimento. Di conseguenza i dazi riscossi durante un'inchiesta di riesame in previsione della scadenza compensano la mancanza di misure tra l'apertura e l'imposizione di misure provvisorie. Tuttavia, sia il diritto dell'UE che quello dell'OMC consentono l'imposizione retroattiva di misure solo in circostanze eccezionali e ben definite (un sostanziale aumento delle importazioni oggetto di dumping, in un periodo di tempo relativamente breve, che potrebbe gravemente compromettere l'effetto riparatore delle misure⁷).

La presente proposta prevede una modifica legislativa.

2.5.2. Riesami in previsione della scadenza associati a riesami intermedi

In un primo tempo le misure di difesa commerciale sono istituite per un periodo di 5 anni, trascorso il quale possono essere prorogate per un ulteriore periodo di 5 anni in seguito a un riesame in previsione della scadenza. Possono seguire ulteriori proroghe successivamente ad altri riesami in previsione della scadenza. Dato che le disposizioni in materia di riesami in previsione della scadenza non consentono di modificare il livello dei dazi, le misure restano invariate o vengono abrogate. Con il tempo la situazione del mercato può variare sensibilmente rispetto al momento in cui le misure sono state inizialmente imposte (ad esempio, diversa industria dell'Unione, maggior numero di esportatori sul mercato, nuove importazioni da altre fonti, ecc.). Se le parti ritengono che ciò sia effettivamente avvenuto, esse saranno incoraggiate a chiedere un riesame intermedio in parallelo con l'apertura del riesame in previsione della scadenza. Ciò consentirà l'adeguamento del livello della misura, ove opportuno, per meglio rispecchiare la mutata situazione del mercato.

Pertanto, si propone che l'avviso di imminente scadenza pubblicato circa nove mesi prima della scadenza del periodo di 5 anni di applicazione delle misure, a norma dell'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento antidumping di base e dall'articolo 18, paragrafo 4, del regolamento antisovvenzioni di base, sottolinei questa possibilità. Inoltre, si propone di pubblicare un promemoria sul sito web della DG COMMERCIO, a beneficio di tutte le parti interessate.

La presente proposta non prevede una modifica legislativa.

2.5.3. Apertura sistematica di un riesame intermedio se si rileva un comportamento anticoncorrenziale nei produttori dell'Unione

Se è vero che l'obiettivo e la base giuridica dei TDI e delle normative in materia di concorrenza dell'UE sono diversi, comportamenti anticoncorrenziali possono distorcere le

⁷ Articolo 10, paragrafo 4, del regolamento antidumping di base e articolo 16, paragrafo 4, del regolamento antisovvenzioni di base.

conclusioni relative al pregiudizio; ad esempio, le società che partecipano a un cartello presenteranno prezzi di vendita più elevati rispetto alle normali condizioni di concorrenza. Ciò si ripercuote a sua volta sull'analisi dei prezzi, che costituisce una parte essenziale dell'esame del pregiudizio, a norma dell'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento antidumping di base e dall'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento antisovvenzioni di base.

La Commissione dovrà in futuro aprire sistematicamente un riesame intermedio delle misure AD/AS in vigore laddove la Commissione avrà constatato un comportamento anticoncorrenziale dei produttori dell'Unione. Ciò si applica solo in caso di sovrapposizione del prodotto interessato e dei periodi di tempo. Il riesame intermedio valuterà se e quanto le misure antidumping o antisovvenzioni in atto siano influenzate da un eventuale comportamento anticoncorrenziale di questo tipo.

La presente proposta non prevede una modifica legislativa.

2.6. Codificazione

Le modifiche legislative illustrate di seguito, di natura tecnica, sono proposte allo scopo di adeguare la normativa UE alla prassi o agli sviluppi in corso e alla recente giurisprudenza. La maggior parte delle modifiche rientrano anche tra le raccomandazioni della recente valutazione degli strumenti di difesa commerciale dell'UE⁸.

2.6.1. Registrazione d'ufficio delle importazioni

L'articolo 14, paragrafo 5, del regolamento antidumping di base e l'articolo 24, paragrafo 5, del regolamento antisovvenzioni di base, prevedono la possibilità di registrare le importazioni nell'ambito di un'inchiesta. Il fine della registrazione è agevolare l'applicazione retroattiva dei dazi, se necessario. Questa disposizione è normalmente applicata in circostanze limitate (ad esempio riesami relativi a nuovi esportatori, riesami antielusione). Il testo vigente dell'articolo 14, paragrafo 5, e dell'articolo 24, paragrafo 5, prevede che la registrazione sia effettuata su domanda dell'industria dell'Unione. La registrazione è anche possibile su iniziativa della Commissione stessa, tuttavia ciò deve essere esplicitato nella normativa a fini di chiarezza. Questa modifica non amplierebbe l'attuale ambito di applicazione della registrazione.

2.6.2. Aggiornamento dell'articolo 11, paragrafo 9, del regolamento antidumping di base e dell'articolo 22, paragrafo 4, del regolamento antisovvenzioni di base

L'articolo 11, paragrafo 9, così recita: "In tutte le inchieste relative a riesami o restituzioni svolte a norma del presente articolo la Commissione, se le circostanze non sono cambiate, applica gli stessi metodi impiegati nell'inchiesta conclusa con l'istituzione del dazio, tenendo debitamente conto delle disposizioni dell'articolo 2, in particolare i paragrafi 11 e 12, e dell'articolo 17." L'applicazione pratica di questa disposizione ha dato luogo a incertezze, in particolare in relazione a che cosa si intenda per cambiamento delle circostanze. Inoltre, essa ha spesso condotto a un uso protratto di metodologie palesemente superate, che non sono più applicate in altri casi più recenti. L'articolo 22, paragrafo 4, del regolamento antisovvenzioni di base, contiene norme analoghe. Pertanto, al fine di garantire una maggiore coerenza a livello generale, queste due disposizioni devono essere soppresse.

⁸ Valutazione indipendente degli strumenti di difesa commerciale:
<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=786> (in inglese).

2.6.3. Garantire che i produttori esportatori per i quali sia stato accertato un margine di dumping nullo o minimo nell'inchiesta iniziale (e non di riesame) non siano soggetti ad alcun riesame

L'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento antidumping di base stabilisce, tra l'altro, che i singoli produttori esportatori non sono soggetti a un dazio antidumping se il loro margine di dumping è inferiore al 2%, ma "rimangono soggetti al procedimento e [...] possono essere sottoposti ad un'ulteriore inchiesta in un eventuale riesame svolto per il paese interessato a norma dell'articolo 11". In un procedimento di risoluzione delle controversie dell'OMC tra Stati Uniti e Messico⁹, l'organo d'appello dell'OMC ha stabilito che gli esportatori con un margine di dumping inferiore al 2% durante un'inchiesta iniziale non devono subire alcuna ulteriore inchiesta di riesame, in quanto ciò costituirebbe una violazione dell'articolo 5.8 dell'accordo antidumping dell'OMC. L'articolo 9, paragrafo 3, sarà quindi modificato in linea con questa sentenza. Anziché essere sottoposte a riesame, tali società possono diventare oggetto di nuove inchieste a norma dell'articolo 5 del regolamento antidumping di base. Analogamente, sarà modificato anche l'articolo 14, paragrafo 5, del regolamento antisovvenzioni di base.

2.6.4. Prevedere la possibilità di esenzioni anche per le parti collegate che non siano coinvolte in pratiche di elusione

Scopo dell'articolo 13, paragrafo 4, del regolamento antidumping di base è garantire che le imprese oggetto di inchieste antielusione siano esentate da qualunque misura antielusione qualora siano in grado di dimostrare di non essere coinvolte in pratiche di elusione. Tuttavia, questo testo non prevede esplicitamente l'esenzione delle parti che non sono coinvolte in pratiche antielusione, ma sono collegate ai produttori oggetto delle misure in vigore. Si propone pertanto di modificare le disposizioni dell'articolo 13, paragrafo 4, del regolamento antidumping di base e dell'articolo 23, paragrafo 6, del regolamento antisovvenzioni di base, al fine di chiarirne il testo a tale riguardo.

2.6.5. Chiarire la definizione di "una proporzione maggioritaria" dell'industria dell'Unione

Un'inchiesta AD o AS può essere avviata unicamente se i denunzianti rappresentano una "proporzione maggioritaria" di produttori dell'Unione, cioè i produttori devono rappresentare almeno il 25 % della produzione totale del prodotto in esame nell'UE.

I regolamenti di base prevedono la possibilità di mantenere la stessa soglia anche per l'analisi del pregiudizio. Tuttavia, a seguito di una sentenza del 2011 di un procedimento di risoluzione delle controversie dell'OMC¹⁰, ai fini della dimostrazione del pregiudizio, una "proporzione maggioritaria" nel corso dell'inchiesta non va assimilata automaticamente alla soglia minima del 25 % richiesta per l'apertura di un'inchiesta¹¹. Tale aspetto deve essere stabilito caso per caso.

⁹ Relazione dell'organo d'appello (WT/DS295/AB/R) del 29.11.2005 "Mexico – Definitive anti-dumping measures on beef and rice – complaint with respect to rice".

¹⁰ (DS397 del 15 luglio 2011) "Comunità europee – Misure antidumping definitive su determinati elementi di fissaggio in ferro o acciaio originari della Cina".

¹¹ Le inchieste basate su una denuncia dell'industria non possono essere avviate se i denunzianti non soddisfano la soglia di apertura del 25 % (cfr. articolo 5, paragrafo 4, del regolamento AD di base e l'articolo 10, paragrafo 6, del regolamento AS di base: L'inchiesta non può essere aperta se "i produttori dell'Unione che hanno espresso un chiaro sostegno alla denuncia effettuano meno del 25% della produzione totale del prodotto simile realizzata dall'industria dell'Unione"). L'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento antidumping di base, così recita: "Ai fini del presente regolamento, si intende per "industria comunitaria" il complesso dei produttori di prodotti simili nell'Unione o quelli tra di essi le

È quindi opportuno sopprimere il rinvio all'articolo 5, paragrafo 4, contenuto nell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento antidumping di base. Analogamente, per conformarsi alla citata decisione, occorre sopprimere il rinvio all'articolo 10, paragrafo 8, contenuto nell'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento antisovvenzioni di base.

2.6.6. Le disposizioni in materia di campionamento devono fare riferimento ai produttori dell'Unione e non ai denunziati, tranne che ai fini dell'esame della rappresentatività

Nei casi in cui vi siano un gran numero di produttori, esportatori o importatori che collaborano a un'inchiesta, è possibile fare ricorso al campionamento. L'attuale prassi della DG Commercio, in linea con le disposizioni del diritto dell'OMC, prevede la selezione di un campione tra tutti i produttori dell'Unione e non solo tra i denunziati (che è quanto è peraltro disposto nei regolamenti di base¹²).

Per tenere conto di questa prassi, il riferimento ai denunziati nelle disposizioni di cui alla nota 12 va sostituito da un riferimento ai produttori dell'Unione.

2.6.7. Chiarire che l'inchiesta relativa all'interesse dell'Unione riguarda tutti i produttori dell'Unione e non solo i denunziati

Sebbene i regolamenti di base facciano esplicito riferimento unicamente ai "denunziati", le informazioni ai fini dell'analisi dell'interesse dell'Unione vengono, nella pratica, ricevute non solo dai denunziati, ma anche da altri produttori dell'Unione¹³.

Ciò è in linea con il principio, nonché con la prassi ormai consolidata, che occorre esaminare i probabili effetti dell'imposizione o della non imposizione delle misure per tutti i diversi tipi di operatori economici nell'UE. Per tenere conto di questa prassi, il riferimento ai denunziati nelle disposizioni di cui alla nota 13 va sostituito da un riferimento ai produttori dell'Unione.

3. CONCLUSIONE

cui produzioni, addizionate, costituiscono una proporzione maggioritaria, a norma dell'articolo 5, paragrafo 4, della produzione totale dell'Unione di tali prodotti (...)" (sottolineatura aggiunta). L'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento antisovvenzioni di base, recita un testo analogo. Tuttavia, nella controversia "Comunità europee – Misure antidumping definitive su determinati elementi di fissaggio in ferro o acciaio originari della Cina", l'organo d'appello dell'OMC ha statuito (DS397 del 15 luglio 2011) che il riferimento a una "proporzione maggioritaria" contenuto nell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento antidumping di base non può, nell'ambito dell'inchiesta, essere assimilato automaticamente alla soglia minima del 25% di cui all'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento antidumping di base, che si riferisce all'apertura di un procedimento. Pertanto, l'organo d'appello ha respinto il collegamento tra i due articoli. Lo stesso vale di conseguenza per gli articoli 9, paragrafo 1, e 10, paragrafo 6, del regolamento antisovvenzioni di base.

¹² L'articolo 17 del regolamento antidumping di base e l'articolo 27 del regolamento antisovvenzioni di base consentono la possibilità di ricorrere al campionamento nelle inchieste antidumping e antisovvenzioni. Entrambi i regolamenti dispongono che il campionamento venga effettuato "nei casi in cui il numero di denunziati, esportatori o importatori, tipi di prodotto o operazioni è molto elevato (...)" (sottolineatura aggiunta).

¹³ Le informazioni ai fini dell'analisi dell'interesse dell'Unione sono accettate non solo dai denunziati, ma anche da altri produttori dell'Unione. Tuttavia, l'articolo 21, paragrafo 2, del regolamento antidumping di base e l'articolo 31, paragrafo 2, del regolamento antisovvenzioni di base stabiliscono che: "Affinché le autorità possano tener conto, in base a validi elementi, di tutte le osservazioni e informazioni per decidere se l'istituzione delle misure sia nell'interesse della Comunità, i denunziati, gli importatori e le loro associazioni rappresentative, gli utenti rappresentativi e le organizzazioni rappresentative dei consumatori possono manifestarsi e comunicare informazioni alla Commissione" (sottolineatura aggiunta). Le disposizioni di cui ai punti precedenti non rispecchiano la prassi attuale della DG Commercio, che non terrebbe conto della situazione dei produttori dell'Unione che non fanno parte dei denunziati.

È opportuno aggiornare la legislazione e le procedure per fornire alle parti interessate gli strumenti moderni necessari per affrontare i mutamenti dell'ambiente in cui operano.

Le proposte illustrate nel presente documento mirano a modernizzare l'attuale sistema di difesa commerciale, affrontando problemi reali e offrendo soluzioni pratiche. I diversi elementi tengono conto delle preoccupazioni delle parti interessate che rappresentano gli interessi della produzione, da un lato, e gli interessi delle importazioni e dei consumatori, dall'altro. Alcune di queste proposte, in particolare quelle relative alla trasparenza, saranno vantaggiose per tutte le parti interessate. Vi sono anche alcune proposte che sono più vantaggiose per i produttori, mentre altre lo sono per gli importatori e i consumatori. Ad esempio, un approccio più aggressivo nei confronti delle minacce di ritorsioni e delle pratiche commerciali fraudolente o strutturalmente distorsive rafforzerà il nostro sistema e contribuirà a preservare la produzione e l'occupazione nell'UE. Una maggiore prevedibilità in relazione alle misure provvisorie e un'ottimizzazione della procedura di riesame da un lato saranno di aiuto agli importatori e dall'altro risponderanno meglio agli interessi dei consumatori. Nel complesso, la Commissione è convinta che si tratta di un pacchetto equilibrato. Siamo certi che grazie a questa modernizzazione gli strumenti di difesa commerciale dell'UE continueranno a essere un parametro di riferimento a livello internazionale e saranno, tra l'altro, di ispirazione per l'auspicabile riforma delle norme OMC in materia.

4. CALENDARIO

Aprile 2013:

- adozione da parte della Commissione della presente comunicazione e della proposta legislativa. Dopo l'adozione della proposta legislativa seguirà la procedura legislativa ordinaria al Consiglio e al Parlamento nel corso del 2013/2014;
- avvio di una consultazione pubblica su un progetto di orientamenti.

Luglio 2013:

- conclusione della consultazione pubblica su un progetto di orientamenti.

Estate 2013:

- analisi delle risposte alla consultazione pubblica.

Le modifiche alla prassi proposte nella presente comunicazione e non interessate dalle modifiche normative o dagli orientamenti saranno realizzate nel corso dei mesi successivi.