



Bruxelles, 18.10.2016
COM(2016) 690 final

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

**Verso una politica commerciale solida per l'UE nell'interesse della crescita e
dell'occupazione**

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio

Verso una politica commerciale solida per l'UE nell'interesse della crescita e dell'occupazione

Nella moderna economia globale, gli **scambi commerciali sono essenziali per la crescita, l'occupazione e la competitività** e l'UE si è impegnata a favore di un sistema commerciale aperto e regolamentato. Le esportazioni sostengono oggi quasi un posto di lavoro su sette nell'industria manifatturiera europea (vale a dire più di 30 milioni di posti di lavoro - due terzi in più rispetto a 15 anni fa), mentre le importazioni sono un'importante fonte di aumento della produttività e permettono ai consumatori di accedere a una scelta più ampia e a prodotti dai costi più bassi. La produzione dell'UE non è solo dipendente dall'importazione di energia e di materie prime ma anche da quella di parti, componenti e beni strumentali come i macchinari. Nel loro insieme, questi prodotti rappresentano l'80% delle importazioni dell'UE.

Tuttavia, non siamo ingenui. **Il libero scambio deve anche essere equo**; pratiche commerciali sleali, come il dumping e le sovvenzioni da parte di produttori e governi esteri causano gravi danni all'industria e ai lavoratori europei, compromettendo il sostegno al libero scambio, già sotto attacco su più fronti. Per la Commissione si tratta di far funzionare la globalizzazione in maniera equa nell'interesse di tutti.

La sfida delle **pratiche commerciali sleali da parte di paesi terzi sta diventando sempre più seria**. Interventi governativi, ingenti sovvenzioni e strategie di distorsione dei prezzi hanno portato ad enormi sovraccapacità e di conseguenza a esportazioni in dumping sul mercato dell'UE. Quest'anno il settore europeo dell'acciaio è stato danneggiato da una massiccia **sovraccapacità**. Solo in Cina la sovraccapacità nel settore dell'acciaio è stata stimata a circa 350 milioni di tonnellate, quasi il doppio della produzione annuale dell'Unione. Negli ultimi tre anni le importazioni di acciaio dalla Cina all'UE hanno subito un'impennata. A causa di quest'impennata di volumi, i prezzi di mercato per alcuni prodotti siderurgici sono precipitati registrando riduzioni fino al 40%, provocando danni particolarmente gravi al settore, che ha perso 40 000 posti di lavoro dall'inizio della crisi finanziaria¹. La sovraccapacità è un fenomeno in rapido aumento anche in altri settori, come quello dell'alluminio. La Cina ha quasi 10 milioni di tonnellate di capacità di alluminio in eccesso, il doppio rispetto a cinque anni fa, stimolata dalle sovvenzioni all'energia (che rappresenta fino al 40% dei costi di produzione dell'alluminio).

Gli elevati dazi imposti da altri importanti membri dell'Organizzazione mondiale del commercio possono inoltre condurre alla **diversione degli scambi** dei prodotti oggetto di dumping verso il mercato dell'UE, peggiorando ulteriormente la situazione.

Gli strumenti di difesa commerciale dell'UE servono a proteggere l'Unione da pratiche commerciali sleali e la Commissione li usa in maniera mirata e sulla base di opportune prove.

¹ https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/industries/metals/steel_it

L'uso che l'UE fa degli strumenti di difesa commerciale è molto ridotto rispetto a molte altre giurisdizioni e riguarda solo lo 0,21% delle importazioni.

Di fronte alle enormi sovraccapacità che inondano il mercato dell'UE, la Commissione europea ha dovuto ricorrere a un numero senza precedenti di misure antidumping e antisovvenzioni. In questo modo sono stati **tutelati circa 315 000 posti di lavoro in Europa**, principalmente nel settore delle industrie chimiche e delle industrie connesse, del ferro e dell'acciaio, delle ceramiche e dell'ingegneria meccanica. Per proteggere la nostra industria dell'acciaio dalla concorrenza sleale l'UE mette già in atto, solo in questo settore, 39 misure antidumping e antisovvenzioni, 17 delle quali riguardano la Cina. Nei limiti della legislazione UE vigente, la Commissione ha già applicato tutti gli strumenti di difesa commerciale esistenti, inclusa la registrazione delle importazioni, una maggiore trasparenza, un'istituzione di misure più rapida e - eccezionalmente - l'apertura di inchieste sulla base di una minaccia di pregiudizio.

Nel quadro della legislazione vigente in materia di difesa commerciale non possiamo tuttavia fare di più per arginare la sovraccapacità e il dumping provenienti dall'esterno. Per proteggere l'occupazione europea e garantire una concorrenza leale nei mercati aperti è di fondamentale importanza che gli strumenti di difesa commerciale dell'UE siano efficaci contro queste sfide globali. Ecco perché **la proposta della Commissione del 2013 relativa all'ammodernamento degli strumenti di difesa commerciale² deve essere adottata con la massima urgenza.**

Data l'imminente scadenza di alcune disposizioni sul calcolo del dumping nei protocolli di adesione di Cina, Vietnam e Tagikistan all'Organizzazione mondiale del commercio, anche il quadro legislativo internazionale sta cambiando. La Commissione prevede di **modificare ulteriormente l'attuale legislazione UE in materia di difesa commerciale**, anche elaborando un nuovo metodo di calcolo del dumping che permetta di intervenire sulle sovvenzioni da poco rilevate e di garantire una transizione razionale verso il nuovo assetto.

La Commissione ritiene che gli strumenti di difesa commerciale dell'Unione debbano essere imperativamente aggiornati, rafforzati e resi giuridicamente più solidi.

1. La proposta della Commissione del 2013 relativa all'ammodernamento degli strumenti di difesa commerciale

Nell'aprile 2013 la Commissione ha adottato una proposta ambiziosa per l'ammodernamento degli strumenti di difesa commerciale, tra cui una migliore trasparenza, procedure più rapide e un'esecuzione più efficace. La Commissione ha proposto in particolare di abbandonare la regola del dazio inferiore in alcune circostanze specifiche e ben definite, come le esportazioni che godono di importanti distorsioni a livello di materie prime (ad esempio nei casi di doppia tariffazione, di tasse all'esportazione, ecc.). Il Parlamento europeo ha adottato la sua posizione sulla proposta nel 2014.

<i>Cosa prevede la regola del dazio inferiore?</i>
--

² COM(2013) 192 final.

Per poter istituire una misura antidumping, è necessario dimostrare che un paese terzo sta praticando dumping e che esiste un pregiudizio per l'industria dell'UE, nonché un nesso di causalità tra i due elementi. Il livello dei dazi antidumping è quindi stabilito al livello del margine di dumping o al livello che elimina il pregiudizio, a seconda del livello più basso (il "dazio inferiore"). Per esempio, nelle misure istituite sui rotoli laminati a caldo originari della Cina³ il margine di dumping era del 102% e il margine di pregiudizio era del 19%, livello al quale sono stati fissati i dazi. **La regola del dazio inferiore limita pertanto il livello dei dazi che possono essere imposti.**

L'applicazione sistematica della regola del dazio inferiore da parte dell'UE va oltre gli obblighi fondamentali stabiliti nell'Accordo antidumping dell'OMC. **La stragrande maggioranza degli altri membri dell'OMC (inclusi gli Stati Uniti) non applica autolimitazioni di questo tipo.** Gli Stati Uniti impongono il doppio delle misure antidumping rispetto all'UE, con dazi spesso molto più alti. Per esempio, nel 2015 gli Stati Uniti hanno istituito un'aliquota del dazio antidumping pari al 266% nei confronti della Cina per i prodotti di acciaio laminati a freddo, mentre nell'Unione il tasso equivalente è stato del 21,1%⁴. Nel 2012, per i tondini in acciaio gli Stati Uniti hanno istituito un'aliquota del dazio pari al 133% sulle importazioni dalla Cina, contro il 22,5%⁵ istituito dall'UE nel 2016. **Una differenza così importante dei livelli dei dazi rischia di deviare i flussi commerciali verso l'UE, mettendo l'industria e i lavoratori europei ulteriormente sotto pressione.**

Nella comunicazione "Acciaio: mantenere occupazione sostenibile e crescita in Europa" del marzo 2016, la Commissione si è impegnata ad applicare al meglio gli strumenti di difesa commerciale esistenti ma ha anche esortato il Consiglio a procedere rapidamente all'adozione della proposta di ammodernamento. Essa ha inoltre suggerito al Consiglio alcuni cambiamenti giuridici intesi ad abbreviare di due mesi le inchieste di difesa commerciale e a modificare l'attuale metodo di calcolo del profitto di riferimento.

Nel settembre 2016, in occasione del discorso sullo stato dell'Unione, il Presidente della Commissione ha dichiarato: *"occorre fare di più, perché la sovrapproduzione in alcune parti del mondo sta portando al fallimento i produttori europei. Proprio per questo, per affrontare il problema della sovraccapacità, quest'anno sono andate due volte in Cina. È anche per questo che la Commissione ha proposto di modificare la regola del dazio inferiore. Mentre gli Stati Uniti impongono un dazio del 265% all'importazione di acciaio cinese, qui in Europa alcuni governi insistono da anni che i dazi sull'acciaio cinese devono essere ridotti. Invito tutti gli Stati membri e questo Parlamento a sostenere la Commissione nel proposito di rafforzare i nostri strumenti di difesa commerciale. Va bene il libero scambio, ma senza ingenuità: al pari degli Stati Uniti dobbiamo essere capaci di rispondere al dumping con determinazione."*⁶

Nonostante i numerosi appelli del Consiglio europeo in favore di un intervento rapido, inclusi quelli di marzo e giugno 2016, il Consiglio non è stato però ancora in grado di trovare un accordo sulla proposta di ammodernamento, a causa in particolare di un'impasse sull'adattamento della regola del dazio inferiore.

³ GU L 272 del 7.10.2016, pag. 33.

⁴ GU L 210 del 4.8.2016, pag. 1.

⁵ GU L 204 del 29.7.2016, pag. 70.

⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_it.htm.

La Commissione ha proposto possibili compromessi secondo cui la regola del dazio inferiore potrebbe essere adattata per alcuni casi specifici e attentamente definiti che presentano massicce sovraccapacità e/o distorsioni a livello di materie prime (per esempio, nei prezzi dell'energia).

Date le sfide che l'industria europea è attualmente chiamata ad affrontare, **la conclusione di un accordo sulla proposta è di importanza fondamentale.**

2. La prossima proposta della Commissione: gestire le situazioni in cui i prezzi di mercato non prevalgono

In un mondo in cui le catene di approvvigionamento sono complesse e globalizzate, il metodo di calcolo tradizionale del dumping non copre tutti i fattori e le distorsioni presenti in alcune economie emergenti e in transizione. L'UE non può rimanere esposta alle ingenti sovvenzioni, all'ingerenza dei governi, alla mancanza di trasparenza e a un settore finanziario non indipendente che favorisce gli esportatori in alcuni paesi.

Per rispondere a queste nuove sfide e transizioni di alcune economie mondiali, la Commissione intende proporre ulteriori modifiche alla legislazione dell'UE in materia di difesa commerciale. La proposta non attribuirà lo "status di economia di mercato" a nessun paese ma garantirà che gli strumenti di difesa commerciale dell'UE siano adeguati a far fronte alle nuove sfide e realtà giuridiche ed economiche, mantenendo al contempo un livello equivalente di protezione.

La Commissione proporrà un nuovo metodo antidumping per identificare le distorsioni del mercato legate all'intervento dello Stato nei paesi terzi che dissimulano la vera portata delle pratiche di dumping. Per determinare i casi di distorsione saranno presi in considerazione diversi criteri tra cui, per esempio, le politiche e l'influenza dello Stato, la presenza diffusa di imprese di proprietà dello Stato, la discriminazione a favore delle imprese nazionali e l'indipendenza del settore finanziario. Questa nuova metodologia non farà distinzioni tra i diversi paesi e potrà essere applicata in egual misura a tutti i membri dell'Organizzazione mondiale del commercio. Comporterà l'eliminazione dell'elenco dei paesi che non hanno un'economia di mercato dalla legislazione antidumping. Avvicinerebbe inoltre la legislazione e la prassi dell'Unione a quelle di altri partner internazionali come gli Stati Uniti e il Canada.

Laddove vengano riscontrate distorsioni, i prezzi e i costi non saranno più presi in considerazione per il calcolo del dumping, la Commissione userà altri parametri di riferimento disponibili, tra cui costi e prezzi in altre economie. Essa redigerà relazioni specifiche per paese o per settore dove sono identificate distorsioni. Come già accade, sarà compito dell'industria dell'UE presentare le denunce, ma essa potrà contare sulle suddette relazioni della Commissione a sostegno dei propri casi.

In molti paesi terzi vi è una mancanza di trasparenza riguardo alle sovvenzioni, che contribuiscono chiaramente a creare situazioni di distorsione e sovraccapacità. Gli strumenti di difesa commerciale dell'UE dovrebbero essere rafforzati per consentire alla Commissione di intervenire nei confronti di nuove sovvenzioni che emergono durante l'inchiesta.

Nell'attuare questo nuovo metodo, la Commissione garantirà una transizione razionale e trasparente al nuovo sistema ("grandfathering"). La Commissione intende pertanto proporre che il nuovo sistema sia applicato unicamente alle inchieste avviate dopo l'entrata in vigore del cambiamento legislativo.

3. Conclusione

La proposta della Commissione del 2013, unita a questo nuovo metodo, assicurerà che gli strumenti di difesa commerciale dell'UE rimangano economicamente efficaci, giuridicamente solidi e politicamente sostenibili nella tutela dei principi di un commercio libero ed equo, sui quali si fonda la politica commerciale dell'UE.

La Commissione invita il Consiglio europeo a sostenere il suo sforzo in direzione dell'approccio delineato nella presente comunicazione. La Commissione invita in particolare il Consiglio europeo a:

- garantire che venga raggiunto un accordo politico sulla proposta della Commissione del 2013 in occasione della riunione del Consiglio dell'11 novembre, anche per quanto riguarda l'adattamento della regola del dazio inferiore in circostanze specifiche e ben mirate di sovraccapacità e/o di distorsione a livello di materie prime (come nel caso dell'energia) e
- sostenere l'approccio delineato nella presente comunicazione per affrontare le situazioni in cui i prezzi di mercato non prevalgono e per gestire gli imminenti cambiamenti relativi a vari protocolli di adesione dell'Organizzazione mondiale del commercio.