



CONFINDUSTRIA

**Proposta UE su
nuova
metodologia
antidumping**

**(COM(2016) 721
final)**

Marzo 2017



1. INQUADRAMENTO

Il 9 novembre 2016 la Commissione europea, nel quadro del dibattito sulla possibile concessione dello Status di Economia di Mercato (MES) alla Cina, ha presentato una proposta di modifica dell'attuale Regolamento antidumping di base¹, con riferimento al metodo di calcolo del "valore normale" e dei margini di dumping. La proposta mira ad introdurre nell'ordinamento UE una nuova metodologia da utilizzare nelle inchieste nei confronti di paesi terzi nel cui sistema economico si rilevi la prevalenza di *significant distortions* delle condizioni di mercato. L'attuale normativa qualifica espressamente alcuni paesi membri dell'OMC, fra cui la Cina, come *economie non di mercato* attraverso una presunzione legale assoluta che obbliga la Commissione europea a calcolare il *valore normale* nelle indagini antidumping relative a questi paesi sulla base di un metodo *non standard*. Tale sistema non trova fondamento giuridico esclusivamente nelle regole generali dell'*Anti-Dumping Agreement* dell'OMC, ma anche e soprattutto in quelle speciali contenute nei Protocolli di adesione all'OMC di tali paesi. La Commissione europea ritiene necessario adattare la legislazione UE rimuovendo tale riferimento esplicito affinché la disciplina UE non risulti più discriminatoria *de jure* rispetto a nessun paese membro dell'OMC.

Come noto, a seguito del decadere del sottoparagrafo 15(a)(ii) del Protocollo di adesione della Cina alla OMC, il 12 dicembre 2016 la Cina ha avviato un contenzioso in sede OMC contro la UE (e in parallelo contro gli USA) asserendo una presunta non conformità della regolamentazione antidumping UE alla disciplina multilaterale. La prima fase di consultazioni si è conclusa il 12 febbraio scorso (scaduto il termine previsto di 60 giorni); è attesa a breve la richiesta cinese di apertura di un Panel. Poiché la prima fase della procedura di risoluzione delle controversie OMC – che si conclude con un parere del Panel, che può essere successivamente impugnato innanzi all'Organo di Appello – richiede indicativamente un anno, l'auspicio della Commissione europea è di concludere l'iter legislativo entro l'autunno del 2017 per rafforzare la linea di difesa in sede OMC.

Indipendentemente dalle considerazioni tattiche della Commissione europea relative alla tempistica delle decisioni dell'organo di risoluzione delle controversie dell'OMC, la proposta presenta criticità il cui rilievo rende impossibile per Confindustria sostenerla nella sua forma attuale. Interventi emendativi da realizzarsi nel corso dell'iter di approvazione potranno rivelarsi efficaci soltanto se forniranno soluzioni convincenti ed affidabili in merito a numerosi punti interrogativi su aspetti tecnici ed operativi di fondamentale importanza. Di seguito un esame dei contenuti della proposta, una descrizione delle principali criticità e alcune indicazioni preliminari su possibili proposte di modifica dell'impianto legislativo.

¹ Regolamento (UE) 2016/1036.

2. CONTENUTI DELLA PROPOSTA

2.1. Sistema antidumping “Country Neutral”

La proposta elimina l’elenco dei paesi “non ad economia di mercato” configurando un sistema antidumping “*country neutral*” rispetto ai Paesi membri dell’OMC. L’unica distinzione che permane è fra le metodologie di calcolo del dumping da applicare ai paesi “membri OMC” anziché ai “non membri OMC”. Nello specifico, per i paesi che, al momento dell’apertura del procedimento, non sono membri dell’OMC continuerebbe ad applicarsi l’attuale metodologia del “paese analogo” e dunque il valore normale sarà determinato prendendo a riferimento la struttura di costi e prezzi di un paese terzo rappresentativo ad economia di mercato. Per tutti i paesi membri dell’OMC, a prescindere dal loro essere o meno “economie di mercato”, si applicherà invece il metodo standard (valore normale determinato in base ai prezzi sul mercato interno del prodotto simile, art. 2.1 del Regolamento antidumping UE), salvo dimostrare, caso per caso, l’esistenza di “significative distorsioni di mercato” che giustificerebbero la metodologia alternativa (valore normale costruito, nuovo art. 2.6 *bis*).

2.2. Determinazione dell’esistenza di “distorsioni significative” e criteri valutativi

La proposta elenca, a titolo esemplificativo, alcuni “criteri” cui far riferimento nel valutare la sussistenza di “distorsioni significative” (art. 2.6 *bis*, par. b). Si precisa che tale situazione si verificherebbe, in particolare, quando prezzi o costi (compresi quelli delle materie prime) non siano il risultato delle forze del libero mercato in quanto influenzati dall’intervento pubblico. Ma vengono individuati anche altri fattori quali: il mercato in questione è in ampia misura servito da imprese che sono di proprietà od operano sotto il controllo, la supervisione o l’orientamento strategici delle autorità del paese di esportazione; la presenza statale nelle imprese consente allo Stato di interferire nella determinazione dei prezzi o dei costi; sono in atto politiche o misure pubbliche che favoriscono in modo discriminatorio i fornitori nazionali o influenzano in altro modo le forze del libero mercato, e l’accesso ai finanziamenti è concesso da istituzioni incaricate di attuare obiettivi di politica pubblica.

2.3. Rapporti su paesi e/o settori specifici

Si stabilisce (art. 2.6 *bis*, par. c) che i servizi della Commissione potranno pubblicare dei rapporti che descriverebbero la situazione specifica relativamente ai criteri indicati al punto precedente in un determinato paese o settore. L’industria europea potrà far riferimento a tali rapporti all’atto della presentazione di una denuncia o domanda di riesame (art. 2.6 *bis*, par. d). Tali rapporti saranno resi disponibili pubblicamente ed inseriti come parte integrante del fascicolo di qualsiasi inchiesta relativa a quel paese o settore e le parti interessate potranno esprimere commenti e osservazioni sul loro contenuto. Nel predisporre tali rapporti la Commissione europea si avvarrebbe di fonti primarie (ad es. legislazione, documenti programmatici, intelligence da società operanti nel paese terzo), di pubblicazioni di organizzazioni internazionali (OMC, BM, FMI, OIL, OCSE ecc), di analisi di esperti e accademici e di altre informazioni disponibili. I rapporti acquisirebbero lo status di “atti amministrativi” (non soggetti, dunque, alla procedura

legislativa ordinaria) strutturati in varie sezioni, di cui una “orizzontale” con un inquadramento generale delle condizioni distorsive del mercato, una dedicata ai fattori di produzione (capitale, terreni, energia e materie prime, lavoro) ed una più analitica che includerebbe capitoli settoriali.

2.4. Metodologia di calcolo del valore normale (fattori produttivi/benchmark internazionali)

In caso di paesi membri dell’OMC, laddove in presenza di “distorsioni significative” non sia opportuno utilizzare i prezzi e i costi sul mercato interno del paese esportatore, il valore normale sarebbe costruito in base a costi di produzione e di vendita che rispecchino prezzi o valori di riferimento esenti da distorsioni. Al riguardo, tra le fonti utilizzabili vi sarebbero prezzi, costi o valori di riferimento internazionali o costi di produzione e di vendita corrispondenti in un paese rappresentativo, con un livello di sviluppo economico analogo a quello del paese esportatore (art. 2.6 *bis*, par. a).

2.5. Transizione dal sistema attuale al nuovo sistema (*grandfathering*)

Si introducono disposizioni specifiche in merito alla transizione dal sistema attuale al nuovo sistema, precisando che quest’ultimo si applicherebbe unicamente alle inchieste ed ai riesami avviati a decorrere dall’entrata in vigore del Regolamento modificato e, dunque, non ai procedimenti in corso per i quali continuerebbe ad applicarsi la disciplina attuale (art. 4).

3. PRINCIPALI CRITICITÀ DELLA PROPOSTA

3.1. Cade la distinzione tra paesi ME e NME: rischio di concessione *de facto* del MES

L’elemento di maggior preoccupazione risiede nel fatto che il testo legislativo, così com’è scritto, non offre sufficienti garanzie rispetto al rischio che si finisca per concedere *de facto* lo Status di Economia di Mercato (MES) alla Cina e agli altri paesi membri dell’OMC finora espressamente catalogati dall’UE come “economie non di mercato” (Vietnam e Tajikistan). Infatti, la rimozione della distinzione fra “economie di mercato” ed “economie non di mercato” – tuttora presente invece nella normativa USA – lascia un’area di sensibile incertezza in merito a quale sia il fondamento giuridico che rende possibile ignorare i prezzi del paese esportatore con il nuovo metodo di calcolo del dumping. Di fatto, diversamente da quanto accade attualmente, la regola generale diventa che, nei casi anti-dumping relativi alla Cina (e a questi altri paesi), la Commissione europea non sarà più obbligata ad applicare l’art. 2.7 del Regolamento antidumping UE, ma potrà applicare l’art. 2.1, che prevede come base per il calcolo del “valore normale” l’utilizzo dei prezzi del paese esportatore. Il rischio di concessione del MES si sostanzia proprio in questo, ossia nella possibilità di utilizzare sistematicamente i prezzi del paese esportatore come base di riferimento del calcolo del dumping, in maniera analoga a quanto accade oggi solo per i paesi ad economia di mercato.

Beninteso, sarà ancora possibile per la Commissione ignorare tali valori e prenderne in considerazione altri, ma venendo meno la presunzione legale assoluta, non vi è alcuna

garanzia che ciò accada, né tantomeno che ciò accada in maniera sistematica: spetterà all'industria UE dimostrare, caso per caso, eventualmente avvalendosi degli elementi di prova contenuti nei rapporti che dovrebbe produrre la Commissione europea, l'esistenza di "significative distorsioni di mercato" per giustificare l'utilizzo della metodologia alternativa (nuovo art. 2.6 *bis*).

3.2. Si verifica una chiara inversione dell'onere della prova

Con questo nuovo sistema, la prova dell'esistenza delle distorsioni di mercato necessarie a giustificare l'adozione della nuova metodologia di calcolo "non standard" finisce per ricadere in capo all'industria europea che presenta la denuncia che dà l'avvio all'inchiesta, sia con riferimento alla ricostruzione della struttura dei costi di produzione che con riferimento all'individuazione dei benchmark internazionali. Peraltro, laddove la normativa vigente garantisce l'applicazione di un metodo "non standard" in tutti i casi in cui non prevalgono condizioni di mercato, con il nuovo metodo potrebbero sorgere problematiche di accessibilità allo strumento antidumping, in particolare per i settori industriali a prevalenza di PMI, non sufficientemente strutturati a gestire l'eventuale raccolta di informazioni e dati necessari all'inchiesta. È fondamentale dunque assicurare che l'onere della prova non sia spostato in capo all'industria dell'UE e che nessun onere aggiuntivo rispetto alla normativa vigente sia imposto ai produttori europei.

3.3. Non vi è riferimento ai 5 criteri macroeconomici sinora in uso

Nella proposta non vi è più alcun riferimento ai 5 criteri finora utilizzati dall'UE per valutare il sussistere di condizioni di mercato nei paesi esportatori. Pur volendo avvalorare almeno in parte la tesi della Commissione europea circa la parziale obsolescenza di alcuni di essi, permane la necessità di un collegamento giuridico alle regole speciali contenute nei Protocolli di adesione dei Paesi non a economia di mercato membri dell'OMC (sottoparagrafo 15(d) del Protocollo di adesione della Cina) che assolve alla funzione di fondamento giuridico per l'utilizzo di metodi "non-standard" di calcolo del dumping.

3.4. La base giuridica per l'adozione della nuova metodologia alternativa è labile.

Il concetto di "significative distorsioni" di mercato, cui si collegherebbe l'utilizzo della nuova metodologia di calcolo del dumping, non è definito in maniera sufficientemente chiara: non vengono fornite spiegazioni in merito a quale debba essere eventualmente l'entità del fenomeno cui si fa riferimento con l'aggettivo "significative" e come essa vada misurata; se possano essere relative ad interi settori o a singoli fattori produttivi, se la sua asseverazione richieda l'impiego di termini temporali, ecc. Peraltro, la nozione di "significative distorsioni" di mercato non è rinvenibile nella disciplina OMC, pertanto la sua introduzione nell'ordinamento UE, oltre a risultare vaga per le imprese, rischia di essere foriera di ulteriori contenziosi giuridici. Il grado di aleatorietà della definizione attribuisce un elevato potere discrezionale in capo alla Commissione, che potrà decidere autonomamente, caso per caso, circa l'esistenza o meno di "significative distorsioni".

3.5. Non vi è certezza su contenuto, tempi e modi di adozione dei “Rapporti economici” prodotti dalla Commissione.

Anche sui rapporti che dovrebbe predisporre la Commissione gravano numerosi interrogativi, relativi anzitutto al loro utilizzo ed accessibilità, nonché alla esaustività ed obiettività dei loro contenuti. Non è chiaro, innanzitutto, in quali circostanze essi saranno adottati (“*se del caso, i servizi della Commissione possono pubblicare ...*”). Per le imprese europee denuncianti questa incertezza potrebbe risultare dirimente, poiché il riferimento ai contenuti di tali “rapporti macroeconomici”, dove presumibilmente si dovrebbero rinvenire gli elementi a supporto delle “significative distorsioni di mercato” non colma il vuoto lasciato dalla decadenza di una presunzione assoluta che comporta l’adozione automatica di una metodologia alternativa a quella standard. La Commissione UE ha assicurato che sarebbe già in preparazione un rapporto riguardante la Cina, ma non vi è certezza in merito alle tempistiche della loro adozione. Inoltre, tali rapporti, che si configurerebbero come atti amministrativi, non sarebbero soggetti né al controllo delle altre istituzioni UE, né tantomeno dell’industria, lasciando dunque totale discrezionalità alla Commissione europea circa i loro contenuti. Infine, non è chiaro come questi rapporti possano fornire all’industria UE gli elementi di dettaglio necessari a dimostrare le “distorsioni significative” con riferimento ai fattori produttivi coinvolti nel processo produttivo di un prodotto specifico.

4. POSSIBILI PROPOSTE DI MODIFICA

A fronte delle criticità sinteticamente evidenziate², Confindustria ritiene che la proposta non sia condivisibile nella sua forma attuale. Alcune di esse possono essere lenite, e forse risolte, introducendo elementi di maggiore certezza, obiettività e trasparenza, garantendo al contempo l’efficacia dello strumento ed il rispetto degli obblighi OMC. Di converso, in assenza di tali interventi emendativi, i rischi per l’industria italiana sottoposta a fenomeni di dumping aumenterebbero fortemente, in un contesto internazionale sempre più incerto. Le ipotesi emendative dovrebbero concentrarsi prioritariamente sui seguenti aspetti:

- **L’utilizzo sistematico dei prezzi del paese esportatore per determinare il margine di dumping non deve divenire l’assunto di partenza.** La disciplina UE deve fornire alle imprese denuncianti intelligibilità e prevedibilità: se la denuncia riguarda le esportazioni in provenienza da un paese che non rispetta i criteri fissati dalla UE, non deve essere possibile utilizzare l’art.2.1 per costruire il “valore normale”.
- **Stabilire un nesso chiaro tra criteri e adozione della metodologia alternativa.** La disciplina antidumping UE deve continuare a garantire la massima certezza giuridica circa l’applicazione - quanto più possibile automatica - di un metodo di calcolo del dumping “non standard” nel caso di indagini relative a paesi dove non

² Per una disamina più approfondita si rimanda agli altri documenti di analisi prodotti da Confindustria nei mesi scorsi.

prevalgono condizioni di mercato. L'applicazione di tale metodo deve essere agganciata a criteri obiettivi e trasparenti che consentano di valutare tali condizioni e di riconoscere con chiarezza quando non sono soddisfatte.

- **Integrare i 5 criteri macroeconomici sinora in uso, consentendone il possibile aggiornamento ed un avvicinamento alla legislazione americana.** Non si ritiene essenziale introdurre nel testo un richiamo esplicito alle disposizioni dei Protocolli di adesione, ma è necessario aggiungere un riferimento chiaro ai 5 criteri finora utilizzati dall'UE, in quanto essi rappresentano l'unica base solida per poter determinare se applicare o meno un metodo "non standard" di calcolo del dumping. Il riferimento non deve necessariamente essere esclusivo. Si possono prevedere altri criteri (ad es. utilizzando una formula "*inter alia*") e non vi sono preclusioni circa le modalità di introduzione di tali criteri nel testo. Si può prevedere una disposizione separata, come nel sistema USA, o riformulare la definizione di "*significant distortions*" di cui al nuovo art. 2.6 *bis*, par. b).
- **Assicurare l'attivazione automatica del metodo di calcolo "non standard".** Nel caso di mancato rispetto dei criteri fissati dalla UE (da parte di un paese, di un settore industriale o di una o più imprese esportatrici), il sistema deve prevedere l'applicazione automatica, o con la minore discrezionalità possibile, del metodo di calcolo del dumping "non standard". Beninteso sarebbe mantenuta (anche ampliandola fino ad abilitare un gruppo di imprese, o un settore industriale a dimostrarlo) la possibilità di provare di operare in condizioni di mercato. In tal modo si raggiungerebbe il duplice obiettivo di:
 - (i) eliminare la presunzione legale assoluta attualmente esistente (perché nessun paese verrebbe qualificato *ex-lege* come "economia non di mercato") e, contemporaneamente;
 - (ii) invertire nuovamente l'onere della prova, togliendolo dalle spalle dell'industria UE già danneggiata dal dumping e riportandolo sul paese esportatore.
- **I Rapporti economici devono concentrarsi sul rispetto dei criteri.** L'analisi sul rispetto o meno dei suddetti criteri deve essere parte integrante e ben evidenziata dei rapporti prodotti dalla Commissione. Questi ultimi, così come già previsto, ancorché in maniera piuttosto generica, dovrebbero estendersi anche all'analisi di ulteriori fenomeni distorsivi dell'economia, siano essi di natura orizzontale o settoriale. In tal modo, la rilevazione di una o più discrasie con i contenuti dei rapporti dovrebbe costituire elemento sufficiente per l'applicazione del metodo "non standard" di calcolo del dumping.
- **Utilizzare e valorizzare l'esperienza acquisita.** Le valutazioni già effettuate dalla Commissione europea sulla base dei criteri finora utilizzati hanno sedimentato una preziosa casistica di riferimento che dovrebbe essere traslata nel quadro del nuovo sistema a mo' di "giurisprudenza interna".



- **Precisare modi e tempi di adozione dei Rapporti economici.** Essi dovrebbero essere sottoposti a forme di controllo da parte di Parlamento europeo e Consiglio. Si dovrebbero inoltre fissare tempi e modalità per il loro aggiornamento regolare e le modalità in base alle quali l'industria potrebbe integrarne o ecciperne i contenuti. Infine, aspetto di non poco conto, la versione definitiva di questi rapporti andrebbe presentata a Parlamento europeo e Consiglio prima della conclusione del processo legislativo, e non dopo, come sembra intenzionata a fare la Commissione.
- **Chiarire le modalità applicative del metodo di calcolo "non standard".** Le modalità di applicazione della nuova metodologia di calcolo del valore normale devono essere specificate all'interno del dispositivo legislativo. In particolare, andrebbe chiarito se la Commissione debba utilizzare automaticamente dei benchmark internazionali o, qualora questi ultimi non costituissero un riferimento adeguato, i corrispondenti valori europei. Tale indicazione dovrebbe valere per ciascuno dei fattori produttivi relativi al prodotto in oggetto, senza che si debba procedere ad una valutazione caso per caso di ognuno di essi. Diversamente, soprattutto per i prodotti di largo consumo, sarebbe estremamente oneroso per le industrie provare, ogni volta, l'esistenza di distorsioni con riferimento ad ogni singolo fattore di produzione.