



CONFINDUSTRIA

Proposte per modernizzazione
Strumenti Difesa Commerciale Ue e
Market Economy Status Cina

Audizione di Confindustria alla
Commissione Attività Produttive
della Camera dei deputati

Gennaio 2017

Executive summary

L'attuale proposta sulla modernizzazione degli strumenti di difesa commerciale è largamente insoddisfacente e costituisce un arretramento rispetto alle modifiche apportate in prima lettura dal Parlamento europeo alla proposta originaria. In particolare:

- *le condizioni per la disapplicazione della prassi comunitaria del dazio minimo sufficiente ("Lesser Duty Rule - LDR") sono ingiustificatamente stringenti;*
- *quelle riguardanti l'informazione preventiva alle parti interessate degli elementi confidenziali delle inchieste ("Predisclosure") volgono a fornire ai produttori esteri un altrettanto ingiustificato vantaggio;*
- *quelle relative alla sospensione dell'applicazione temporanea delle misure ("Shipping Clause") rischiano di causare un effetto "stockpiling", ossia di fare entrare in Europa grandi quantitativi di merce poco prima dell'apposizione dei dazi compensativi;*
- *quelle attinenti al rimborso dei dazi riscossi nel caso che la revisione finale dopo il periodo di applicazione non confermi la permanenza del dumping ("Reimbursement") appaiono anch'esse ingiustificate;*

La proposta per modificare la metodologia di calcolo del dumping nelle inchieste aventi ad oggetto le importazioni in provenienza da Paesi terzi il cui sistema economico non rivela la prevalenza delle condizioni di mercato (Status di Economia di Mercato alla Cina), presenta lacune e elementi di aleatorietà che equivalgono, di fatto, alla concessione alla Cina dello status in questione. Tra quelli di maggiore preoccupazione si segnalano:

- *il mancato riferimento esplicito alle disposizioni del Protocollo di Adesione della Cina alla OMC ed alla possibilità della UE di continuare ad utilizzare metodologie alternative a quella ordinaria qualora la Cina non dimostri di essere un'economia di mercato in base alle regole del paese importatore;*
- *il mancato rimando ai cinque criteri macroeconomici utilizzati fino ad oggi dalla Ue per valutare la prevalenza delle condizioni di mercato, sostituiti da criteri simili, ma elencati a titolo soltanto esemplificativo;*
- *l'adozione di un sistema "Country neutral", che equipara la Cina a qualunque altra economia di mercato OMC, salvo dimostrare l'esistenza di "significative distorsioni di mercato";*
- *La previsione che, laddove vengano rilevate tali "significative distorsioni di mercato", il valore normale dei prodotti su cui calcolare il dumping sarebbe costruito sulla base di un "paniere" di prezzi e costi di produzione elaborati a livello mondiale, avvalendosi, tuttavia, anche della metodologia applicata ai Paesi non membri OMC (c.d. sistema del "Paese analogo"), attualmente in uso nella Ue e censurata dalla stessa OMC e dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee;*
- *Il ricorso, per attivare l'adozione della metodologia di calcolo alternativa, a dei non meglio definiti rapporti macroeconomici (presumibilmente atti avanti natura non legislativa) predisposti dai servizi della Commissione europea e riguardante "alcuni" Paesi o settori industriali;*
- *Il ribaltamento dell'onere della prova – fino ad oggi a carico dei produttori cinesi - di provare l'esistenza o meno delle distorsioni di mercato, destinato a rendere l'apertura di un'inchiesta antidumping più complessa ed onerosa per i richiedenti europei.*

L'impianto complessivo delle modifiche attese sulla legislazione antidumping europea appare significativamente penalizzante per l'industria italiana ed europea.

1. Il contesto. Con la crescente interconnessione tra sistemi nazionali e regionali e l'integrazione delle produzioni industriali nelle catene globali del valore, si è fatta più acuta la necessità di assicurare le condizioni per il rispetto della libera concorrenza. Né a livello multilaterale, né presso alcuna organizzazione internazionale, viene infatti garantita l'applicazione uniforme di una tale disciplina. Di conseguenza, i dispositivi di difesa commerciale, segnatamente l'antidumping e l'anti-sovvenzione, sono gli unici strumenti a disposizione delle imprese produttrici per denunciare e contrastare le pratiche commerciali illecite e sleali che pongono a rischio la loro sopravvivenza sul mercato. Di qui la necessità di potenziarne l'efficacia.

E' da questa prospettiva che si devono osservare la recente proposta legislativa presentata dalla Commissione Ue il 9 novembre ed il testo di compromesso della Presidenza Slovaca di turno dell'Unione europea approvato dal Consiglio il 13 dicembre scorso. Tali proposte riguardano, rispettivamente, le modifiche da apportare alla metodologia di calcolo del dumping e la cosiddetta "modernizzazione" degli strumenti di difesa commerciale europei (*Trade Defence Instruments – TDI*). Sotto il profilo del merito e cronologico, ma soprattutto con riferimento agli obiettivi e le finalità che perseguono, le due proposte vanno analizzate e commentate separatamente. Tuttavia, esse prevedono il medesimo punto di caduta, ossia la modifica di alcune disposizioni dei Regolamenti "di base" che disciplinano l'adozione di misure antidumping ed anti-sovvenzione da parte della Ue nei confronti delle importazioni da Paesi terzi.

L'opportunità, o la necessità, di modificare la metodologia di calcolo del dumping per le importazioni dalla Cina è da collegarsi ad un atto multilaterale risalente al 2001, il par. 15 del Protocollo di adesione della Cina alla OMC. La proposta di modernizzazione dei TDI fa invece capo ad un atto interno della Ue che risale al 2013, in stallo dagli inizi del 2014 per l'impossibilità del Consiglio ad adottare una posizione comune. Alcuni passaggi del dibattito istituzionale hanno sovrapposto i due dossier in maniera impropria, intersecandoli, inoltre, con aspetti dell'agenda economica internazionale, quali la crisi della siderurgia in Europa e l'eccesso di capacità produttiva cinese, che hanno contribuito ad allontanare il dibattito da alcuni suoi capisaldi fondamentali.

La posizione di Confindustria ricostruisce la *ratio* di entrambi i dossier e ivi fonda le proprie conclusioni. Va sottolineato, al riguardo, come l'operato del Governo Italiano è stato sempre, fin dall'avvio del dibattito, caratterizzato da estrema linearità, acutezza e coerenza, contribuendo in maniera fondamentale ad evitare l'adozione di decisioni avventate e riportando la discussione tra Stati membri all'interno del corretto alveo di merito e procedurale. Sullo sfondo, si individuano alcune circostanze significative.

Posto che gli strumenti in questione sono concepiti per rimediare a pratiche che infliggono un danno ai produttori europei, la prima considerazione attiene alla tutela di interessi europei differenti da quelli della produzione industriale. Da circa un decennio, le ipotesi di riforma avanzate dalla Commissione¹, volgono infatti ad un loro depotenziamento.

¹ Un primo tentativo di riforma in senso peggiorativo dei Trade Defence Instruments – TDI ebbe luogo ad opera del Commissario al Commercio Britannico Peter Mandelson tra il 2006 ed il 2007, sventato da una coalizione dell'industria europea, di cui Confindustria fu promotrice, contraria alle proposte avanzate nel "Libro Verde" che non trovarono mai applicazione.

Tale orientamento si spiega con la sempre più netta frattura tra sistemi europei interessati a sostenere la produzione industriale, per i quali il rafforzamento della manifattura è un elemento prioritario per la crescita economica e l'occupazione, ed altri, inclini a ritenere che la produzione industriale possa essere dislocata al di fuori dell'Europa sfruttando i vantaggi comparati a disposizione in talune aree geo-economiche, interpretando così il futuro dell'economia europea come prevalentemente basato sui servizi, o sull'importazione e l'assemblaggio di semi lavorati e componenti. Le due impostazioni si riflettono in una partizione tra Stati membri "*liberals*" e "*TDI friends*" che attraversa l'Europa secondo l'asse Nord-Sud, con una Germania, prima potenza manifatturiera europea, la cui base industriale è sostanzialmente divisa tra queste due anime.

La seconda attiene alle relazioni con la Cina e si concreta, in estrema sintesi, nella difficoltà della Ue ad assumere posizioni forti unitarie nei confronti del nuovo *major player* globale per il timore di acuire la conflittualità con uno dei principali mercati di destinazione e di subire rappresaglie in grado di riflettersi sugli interessi e sugli investimenti di taluni settori o comparti dell'industria UE.

La terza è connessa agli scambi mondiali. Poiché tutti i principali partner internazionali sono chiamati ad interpretare la richiesta cinese di essere considerato un sistema ad economia di mercato, le loro diverse risposte² avranno effetti sui flussi commerciali mondiali causando fenomeni di *trade diversion*. Pertanto, gli orientamenti comunitari di cui si discute hanno portata *globale* in quanto suscettibili di mutare in maniera strutturale i flussi import-export mondiali e di ridurre la competitività delle produzioni italiane ed europee, con effetti negativi sulla crescita economica e sull'occupazione.

Va infine annotato che le dinamiche in oggetto hanno luogo in momento assai particolare, con un neo-Presidente degli Stati Uniti che ha fatto del protezionismo commerciale una delle principali leve per l'acquisizione del consenso e che minaccia di adottare misure contro Pechino di inedita durezza.

2. La modernizzazione degli strumenti di difesa commerciale (TDI-M). L'obiettivo dichiarato della proposta è di "modernizzare" antidumping e anti-sovvenzione (in seguito "AD" e "AS") per metterli al passo con la globalizzazione, ma l'evoluzione del dossier sembra volgere a risultati differenti. La materia è stata oggetto di un pacchetto di proposte presentato dalla Commissione europea nel 2013. L'iter ha concluso la fase di prima lettura del Parlamento europeo nel 2014 con sensibili miglioramenti rispetto alla proposta originaria della Commissione Ue, che era decisamente improntata ad un de-potenziamento degli strumenti di difesa commerciale in ossequio alle richieste dei paesi nordici ed a scapito dei paesi produttori manifatturieri.

Nello stesso anno il dossier è passato all'esame del Consiglio (Presidenza italiana - secondo semestre 2014), ma la spaccatura tra Stati membri, in particolare sulla disapplicazione o meno della regola del dazio più basso (*Lesser Duty Rule - LDR*) non ha consentito di raggiungere una posizione comune avviando una lunga fase di stallo durata oltre due anni.

² Gli Stati Uniti ed il Giappone hanno già annunciato che non modificheranno le loro legislazioni antidumping in ragione della scadenza del 11.12.2016.

Il dossier è stato riattivato nei primi mesi del 2016 con la presidenza di turno olandese in concomitanza con il dibattito sulla concessione dello status di economia di mercato alla Cina (MES-Cina). Come già richiamato, i due dossier hanno finalità diverse, ma convergono nella modifica del medesimo Regolamento. Questa circostanza ha dato luogo ad una contaminazione negativa poiché le modifiche della modernizzazione dei TDI vengono interpretate come possibile contropartita della proposta sul MES-Cina. Tale approccio è capzioso poiché la TDI-M tratta dell'intero dispositivo AD-AS, mentre il MES-Cina riguarda esclusivamente la metodologia di calcolo del dumping nel caso di importazioni provenienti da Paesi che – allo stato attuale – lo stesso Regolamento antidumping definisce ad “*economia non di mercato*”.

Più in particolare nel merito, Confindustria ha sempre sostenuto la disapplicazione totale della “regola del dazio più basso” (*LDR Lesser Duty Rule*) che è stata invece ritenuta disapplicabile soltanto in poche circostanze di ardua dimostrazione, subordinata a soglie quantitative proibitive per molti settori e condizionata al test dell’*interesse economico europeo*”, rendendola di fatto molto difficilmente accessibile. Altre disposizioni sulle quali Confindustria è assai critica riguardano l’obbligo di informazione pubblica prima dell’adozione dei dazi, la non applicabilità dei dazi per un periodo iniziale di circa un mese, la possibilità che, se l’esame per il rinnovo dei dazi in scadenza non fornisce esito positivo, essi vengano rimborsati ed altre modifiche che porterebbero senza dubbio ad una gestione più “morbida” dell’antidumping Ue.

Circa la LDR, va sottolineato come essa sia un elemento “WTO plus”, ossia un trattamento conciliatorio che la Ue riserva unilateralmente alle controparti commerciali e non si tratta di una “regola” bensì di una “facoltà”. In linea di principio, esistono già oggi ampi margini per la sua disapplicazione da parte della Commissione, il che – considerato che la LDR è una prassi peculiarmente europea (con epigoni più soft in pochi altri paesi), vista la congiuntura e l’orientamento dei *major player* globali in materia di difesa commerciale (USA in primis) – depone nettamente a favore della nostra richiesta di sempre: la sua disapplicazione *tout court*. Più nel dettaglio, la fattibilità stessa di questo approccio appare assai stringente poiché la disapplicazione della LDR può essere accordata a condizione che:

- Si provino distorsioni di mercato nell’utilizzo delle materie prime nei processi di produzione;
- Cumulativamente l’uso delle materie prime rappresenti almeno il 27% del costo di produzione;
- Individualmente, ciascuna materia prima utilizzata equivalga ad almeno il 7% del costo di produzione;
- I costi delle materie prime in oggetto vengano raffrontati ad un indice internazionale (vale la pena di notare, come ad esempio nella siderurgia, una percentuale vicina al 70% dei prezzi internazionali delle materie prime utilizzate sia determinato dalla Cina stessa)
- La disapplicazione superi il “test dell’interesse economico europeo”, dove sarebbero assai verosimilmente computati anche elementi estranei al mondo della produzione industriale.

Altre disposizioni che appaiono decisamente configgenti con la tutela delle produzioni italiane e europee sono:

- La “*Predisclosure*”, ossia la possibilità per le parti interessate all’inchiesta (quindi anche gli importatori) di venire a conoscenza degli elementi “confidenziali” quattro settimane prima dell’adozione delle misure. Non è del tutto chiaro se tra gli elementi confidenziali vi siano anche l’anticipazione della decisione che verrà presa e l’entità dei dazi che verranno applicati, ma anche se così non fosse, la norma consentirebbe a chi esporta (o importa) in dumping di conoscere in anticipo i tratti salienti dell’esito dell’inchiesta, anticipando così le mosse della Ue. Ad oggi vige solamente un obbligo per la Commissione di pubblicare un “avviso di apertura di un’inchiesta”, che avverte le parti interessate dell’oggetto dell’inchiesta stessa e poco più.
- “*Shipping clause*”. Con tale nozione la Commissione indica l’obbligo che intende adottare per sé stessa di non applicare i dazi per quattro settimane a far data dalla *predisclosure*. Anche se un trasferimento in nave dalla Cina può prendere un tempo maggiore, è più che certo che, a conoscenza della possibile adozione di dazi, gli importatori accumulerebbero nei porti più vicini alla Ue grandi quantitativi di merce, così da sdoganarla entro le quattro settimane sterilizzando, di fatto, l’applicazione dei dazi almeno nel periodo iniziale e per i quantitativi che saranno in grado di stoccare.
- “*Rimborso dei dazi*”. Dopo la denuncia e l’apertura dell’investigazione, se la Commissione ritiene che vi sono gli estremi, l’adozione dei dazi avviene dapprima in maniera “provvisoria” e ha una durata di massimo 9 mesi. Successivamente, essi vengono apposti in via “definitiva” per i successivi 5 anni. Alla scadenza della fase “definitiva” può essere condotta una “revisione” per verificare l’eventuale prolungamento di altri 5 anni, se sussistono le condizioni (se c’è ancora dumping, danno economico e nesso tra loro). La proposta mira a che, qualora la revisione dia esito negativo (non si rilevano più le condizioni e le misure scadono) i dazi riscossi durante la revisione stessa (che può durare fino a 15 mesi) vengano rimborsati. Tale rimborso appare improprio poiché i dazi non vengono applicati durante la fase di investigazione preliminare all’applicazione dei “provvisori”, mentre è evidente (proprio perché i dazi vengono applicati) che il dumping era presente anche *durante* l’investigazione. Inoltre, va considerato l’effetto dei dazi stessi: chiaramente, al termine di 5 anni di misure compensative, i volumi importati saranno fisiologicamente ridotti, proprio per effetto delle misure adottate.

3. Il riconoscimento dello status di economia di mercato alla Cina. Come era largamente previsto, il 12 dicembre 2016, l’indomani della data di scadenza fissata dalle disposizioni del Par. 15 del Protocollo di Adesione della Cina alla OMC (in seguito “Protocollo”), Pechino ha depositato alla OMC la richiesta di consultazioni preliminare all’apertura di un contenzioso (*panel*) contro la Ue. In estrema sintesi, le disposizioni richiamate³ stabiliscono che, dopo 15 anni dall’entrata in vigore del Protocollo (l’11/12/2016) accadono sostanzialmente due cose.

³ Si veda allegato 2.

Da un lato, decade la presunzione che la Cina *non* è un'economia di mercato e, pertanto (così desumono le Autorità cinesi), il trattamento da riservarle nelle inchieste antidumping non può più essere discriminatorio, ossia basato su una metodologia di calcolo del dumping diversa da quella standard.

Al contempo, tuttavia, poche righe più sotto, lo stesso paragrafo 15 del Protocollo asserisce che, fino a che la Cina non dimostrerà che nel suo sistema economico prevalgono le condizioni di mercato secondo i criteri vigenti nel paese importatore alla data della stipula del Protocollo stesso, quest'ultimo (la Ue) può continuare ad applicare alle importazioni in dumping provenienti dalla Cina una metodologia diversa da quella standard.

L'interpretazione autentica di queste disposizioni non è mai stata fornita dalla OMC, determinando una situazione per la quale, secondo la Cina, allo scadere dei 15 anni, cioè da martedì 12 dicembre 2016, lo status MES è semplicemente un atto dovuto e, pertanto, da quel momento, le indagini antidumping nei suoi confronti devono avere luogo secondo le stesse modalità riservate a tutti gli altri Paesi membri OMC.

Secondo Confindustria, invece, le disposizioni del Protocollo continuano a prevedere la possibilità di trattare la Cina in maniera specifica fino a che non avrà dimostrato di essere un'economia di mercato secondo i criteri vigenti in Europa. Sullo sfondo di questo complesso contenzioso giuridico resta immutata una certezza: oggi come ieri, la Cina non è sicuramente un'economia di mercato e, nonostante alcuni (limitati) progressi, la strada per acquisire questo status appare ancora lunga. Va segnalato, a tale ultimo riguardo, che in numerose dichiarazioni pubbliche la stessa Commissione europea si è espressa nei medesimi termini.

La proposta della Commissione prevede di applicare una nuova metodologia di calcolo del dumping "*country neutral*". Ciò significa che scomparirebbe *in toto* dal Regolamento antidumping ogni menzione riguardante la Cina in merito al fatto che essa non è una *market economy* equiparandola di fatto (ma a ben vedere anche di diritto) agli altri Paesi ad economia di mercato aderenti alla OMC. Il solo modo di poter applicare una metodologia alternativa a quella standard è di provare l'esistenza di "*significant distortions of the market*". In quel caso è previsto l'utilizzo di una metodologia di calcolo del dumping diversa, attivabile sulla base degli elementi contenuti in rapporti macroeconomici predisposti dalla stessa Commissione. Per riprendere sinteticamente le considerazioni che Confindustria ha già reso noto in più occasioni, tale impostazione:

- poggia su una base incerta e facilmente attaccabile in sede OMC. Infatti, la nozione di "*significant distortions of the market*" è desunta dall'accordo multilaterale sull'antidumping (*WTO Antidumping Agreement – ADA*) e non dal Protocollo di adesione alla OMC della Cina che costituisce la *ratio* dell'istanza cinese.
- Tale approccio fa astrazione della lettera del Protocollo limitando la capacità della Ue di avvalersi delle altre disposizioni che le consentono di continuare ad utilizzare una metodologia alternativa.
- ribalta l'onere della prova, ponendolo in capo alle imprese richiedenti i dazi antidumping, rendendo più difficile ed onerosa l'attivazione del metodo di calcolo alternativo. Tra le varie

criticità, questa si candida ad essere tra quelle maggiormente insidiose, poiché la dimostrazione di tali elementi comporterebbe rilevanti costi informativi aggiuntivi.

- definisce la metodologia di calcolo alternativa in maniera aleatoria, contemplando inoltre l'utilizzo di elementi tecnici già ripetutamente condannati sia dall'OMC che dalla Corte di Giustizia Europea (c.d. metodologia "*cost adjustment*");
- rischia di escludere numerosi settori industriali, in quanto i "*rapporti macroeconomici*" non potranno mai essere esaustivi e ricomprendere tutte le possibili criticità a livello settoriale, rendendo di fatto la metodologia alternativa una "eccezione" difficilmente attivabile.
- La Ue rinuncia ad avvalersi dei cinque criteri macroeconomici⁴ utilizzati fino ad oggi per valutare la prevalenza delle condizioni di mercato, che andrebbero invece confermati e saldamente nel nuovo testo. Al contrario, essi vengono sostituiti da altri sei criteri simili, ma elencati a titolo soltanto esemplificativo (*inter alia*) riducendo sensibilmente la certezza per le imprese denuncianti;
- Il ricorso, per attivare l'adozione della metodologia di calcolo alternativa, a dei "*rapporti macroeconomici*" (presumibilmente atti avanti natura non legislativa) predisposti dai servizi della Commissione europea e riguardante "alcuni" Paesi o settori industriali presenta forti rischi di aleatorietà.
- Laddove vengano rilevate tali "*significant distortions of market*" (avvalendosi dei succitati "*rapporti*") il valore normale dei prodotti su cui calcolare il dumping sarebbe costruito sulla base di un "paniere" di prezzi e costi di produzione elaborati a livello mondiale. Questa previsione, da un lato, avvicina la legislazione Ue a quella americana, dall'altro tuttavia, Confindustria nutre fondati dubbi sulla capacità della Commissione Ue di fornire alle imprese denuncianti un panorama analitico sufficientemente esteso a livello settoriale da coprire per intero tutte le possibili insorgenze di dumping.

⁴ Si veda allegato 1.

ALLEGATO 1- MES : i 5 criteri previsti dalla UE

Per il calcolo del margine di dumping, in base alla normativa europea (che si conforma a quanto disposto dal diritto OMC), si può legittimamente determinare il valore normale di un prodotto proveniente da paesi non retti da un'economia di mercato facendo riferimento ad un paese terzo a economia di mercato (cd. "paese analogo"). Tale metodo si applica anche a paesi che, come la Cina o il Vietnam, sono considerati "economie in transizione" (ossia Paesi non retti da un'economia di mercato, che siano membri dell'OMC alla data di apertura dell'inchiesta). Più precisamente, per tali economie "in transizione", il regolamento antidumping di base UE prevede un'eccezione consentendo alle singole imprese produttrici – che dimostrino di averne i requisiti – di ottenere lo status di impresa operante in economia di mercato (*Market Economy Treatment* - MET) e di conseguenza di prendere a riferimento, come base di calcolo del margine di dumping, i relativi prezzi e costi dell'impresa. L'ottenimento dello "status di economia di mercato" (MES) o del "trattamento individuale di economia di mercato" (MET) è subordinata alla sussistenza di alcuni **requisiti che attestino la prevalenza delle condizioni di economia di mercato**. Il paese non operante in condizioni di economia di mercato (o la singola impresa produttrice oggetto di investigazioni antidumping) può avanzare richiesta di concessione del MES o del MET se viene dimostrato il soddisfacimento di tali requisiti.

Nel 2003 la Cina richiese ufficialmente il MES alla UE. Nel 2004 fu costituito un apposito "MES working group" bilaterale (Cina – Commissione UE) e venne stabilito che un primo esame avrebbe avuto luogo nel 2007. Nel settembre del 2008 la DG Trade pubblicò un rapporto dove venne accertato che **la Cina soddisfaceva soltanto il requisito n. 2**. Successivi rapporti (l'ultimo nel 2011) hanno confermato questo stadio di avanzamento. Da allora, la Cina non ha fornito ulteriori elementi per consentire alla Commissione di aggiornare la propria valutazione sui progressi cinesi verso un sistema ad economia di mercato.

I 5 criteri MES		
1	<i>Low degree of government influence over the allocation of resources and decisions of enterprises, whether directly or indirectly (e.g. public bodies), for example through the use of state-fixed prices, or discrimination in the tax, trade or currency regimes.</i>	Scarsa interferenza del governo nell'allocazione delle risorse e nelle decisioni delle imprese, sia direttamente che indirettamente, ad esempio attraverso la fissazione di prezzi di stato, discriminazioni fiscali o regimi valutari.
2	<i>Absence of state-induced distortions in the operation of enterprises linked to privatization and the use of non-market trading or compensation system.</i>	Assenza di distorsioni statali nei processi di privatizzazione delle imprese e di sistemi commerciali o di compensazione non di mercato.
3	<i>Existence and implementation of a transparent and non-discriminatory company law which ensures adequate corporate governance (application of international accounting standards, protection of shareholders, public availability of accurate company information).</i>	Diritto societario trasparente, con applicazione di standard contabili internazionali, protezione degli azionisti, pubblicità dei dati aziendali.
4	<i>Existence and implementation of a coherent, effective and transparent set of laws which ensure the respect of property rights and the operation of a functioning bankruptcy regime.</i>	Insieme di norme coerente, efficace, praticabile e trasparente sui diritti di proprietà sul diritto fallimentare (bancarotta).
5	<i>Existence of a genuine financial sector which operates independently from the state and which in law and practice is subject to sufficient guarantee provisions and adequate supervision.</i>	Esistenza di un settore finanziario realmente indipendente dallo stato con sufficienti disposizioni ed adeguato controllo sia di fatto che di diritto.

All'art. 2.7, lett. c del Regolamento antidumping di base (Reg. 1225/2009) sono elencati i criteri da soddisfare per ottenere il **trattamento di impresa operante in economia di mercato (Market Economy Treatment - MET)** da parte di uno o più produttori oggetto delle inchieste. Essi sono sovrapponibili ai criteri MES, visti dal lato della *compliance* aziendale.

I 5 criteri MET		
1	<i>Decisions of firms regarding prices, costs and inputs, including for instance raw materials, cost of technology and labour, output, sales and investment, are made in response to market signals reflecting supply and demand, and without significant State interference in this regard, and costs of major inputs substantially reflect market values.</i>	Le decisioni delle imprese in materia di prezzi, costi e fattori produttivi, inclusi ad esempio le materie prime, le spese per gli impianti tecnologici e la manodopera, la produzione, le vendite e gli investimenti, vengono prese in risposta a tendenze del mercato che rispecchiano condizioni di domanda e di offerta, senza significative interferenze statali, ed i costi dei principali mezzi di produzione riflettano nel complesso i valori di mercato.
2	<i>Firms have one clear set of basic accounting records which are independently audited in line with international accounting standards and are applied for all purposes.</i>	Le imprese dispongono di una serie ben definita di documenti contabili di base soggetti a revisione contabile indipendente e che siano d'applicazione in ogni caso in linea con le norme internazionali in materia di contabilità.
3	<i>Production costs and financial situation of firms are not subject to significant distortions carried over from the former non-market economy system, in particular in relation to depreciation of assets, other write-offs, barter trade and payment via compensation of debts.</i>	I costi di produzione e la situazione finanziaria delle imprese non sono soggette a distorsioni di rilievo derivanti dal precedente sistema ad economia non di mercato relativamente alle svalutazioni anche degli attivi, alle passività di altro genere, al commercio di scambio e ai pagamenti effettuati mediante compensazione dei debiti.
4	<i>Firms concerned are subject to bankruptcy and property laws which guarantee legal certainty and stability for the operation of firms,</i>	Le imprese in questione siano soggette a leggi in materia fallimentare e di proprietà che garantiscano certezza del diritto e stabilità per la loro attività.
5	<i>Exchange rate conversions are carried out at the market rate</i>	Le conversioni del tasso di cambio siano effettuate ai tassi di mercato.

Come già indicato, si tratta di una deroga prevista per singole imprese esportatrici, anche cinesi, che dimostrino di soddisfare le condizioni di mercato stabilite nei cinque criteri, ottenendo che i relativi dazi antidumping siano calcolati sulla base dei prezzi e costi interni cinesi. In base a quanto riportato in uno studio della DG Politiche esterne del Parlamento Europeo (che ha analizzato i casi antidumping a partire dal 2010 in cui imprese cinesi hanno fatto richiesta del MET), i prezzi risultanti sono stati in media inferiori del 30% rispetto a quelli calcolati con la procedura del "paese analogo"⁵. Inoltre, sempre in tale studio viene evidenziato che il tasso di successo nell'ottenere il MET da parte delle imprese cinesi che ne facciano richiesta è limitato poiché non sono in grado di dimostrare di operare in condizioni di mercato (i motivi di respingimento avanzati dalla Commissione europea - ed esplicitati nei rispettivi regolamenti di applicazione delle misure antidumping UE - hanno riguardato proprio il mancato soddisfacimento dei cinque criteri).

⁵ Fonte: DG EXPO/B/PolDep/Note/2015_330, Dicembre 2015 - PE 570.453 - Allegato II

ALLEGATO 2 - Il Protocollo di Adesione della Cina all'OMC

L'ingresso ufficiale della Cina nell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) risale al dicembre 2001. La **Sezione 15 del Protocollo di adesione** disciplina le metodologie che possono essere utilizzate dai paesi importatori per determinare il "normal value" nell'ambito delle inchieste antidumping che riguardano la Cina. In particolare, il paragrafo 15(a)(ii) consente, in alcune circostanze, l'utilizzo di parametri diversi rispetto a prezzi e costi interni cinesi per il calcolo del margine di dumping (nel caso UE, criterio del Paese analogo). Secondo quanto previsto dalla seconda frase del par. 15(d), il paragrafo 15(a)(ii) decadrà dopo 15 anni dall'adesione della Cina all'OMC (dicembre 2016). La posizione della Cina è che tale decadenza implichi **automaticamente l'obbligo** per i membri dell'OMC di riconoscerle, dopo tale termine temporale, lo status di economia di mercato.

Section 15 - Price Comparability in Determining Subsidies and Dumping

(a) *In determining price comparability under Art. VI of the GATT 1994 and the Anti-Dumping Agreement, the importing WTO Member shall use either Chinese prices or costs for the industry under investigation or a methodology that is not based on a strict comparison with domestic prices or costs in China based on the following rules:*

(i) *If the producers under investigation can clearly show that market economy conditions prevail in the industry producing the like product with regard to the manufacture, production and sale of that product, the importing WTO Member shall use Chinese prices or costs for the industry under investigation in determining price comparability;*

(ii) *The importing WTO Member may use a methodology that is not based on a strict comparison with domestic prices or costs in China if the producers under investigation cannot clearly show that market economy conditions prevail in the industry producing the like product with regard to manufacture, production and sale of that product.*

(b) *In proceedings under Parts II, III and V of the SCM Agreement, when addressing subsidies described in Art. 14(a), 14(b), 14(c) and 14(d), relevant provisions of the SCM Agreement shall apply; however, if there are special difficulties in that application, the importing WTO Member may then use methodologies for identifying and measuring the subsidy benefit which take into account the possibility that prevailing terms and conditions in China may not always be available as appropriate benchmarks. In applying such methodologies, where practicable, the importing WTO Member should adjust such prevailing terms and conditions before considering the use of terms and conditions prevailing outside China.*

(c) *The importing WTO Member shall notify methodologies used in accordance with subparagraph (a) to the Committee on Anti-Dumping Practices and shall notify methodologies used in accordance with subparagraph (b) to the Committee on Subsidies and*

(a) Per determinare la comparabilità dei prezzi ai sensi dell'art. VI del GATT 1994 e dell'accordo antidumping, l'importatore OMC utilizzerà prezzi o costi cinesi per l'industria oggetto dell'inchiesta, oppure una metodologia che non si basa su un rigoroso confronto con prezzi o costi interni in Cina sulla base delle seguenti regole:

(i) Se i produttori oggetto dell'inchiesta possono dimostrare chiaramente che le condizioni di economia di mercato prevalgono nel settore che produce il bene in questione, per quanto riguarda la sua manifattura, produzione e vendita, per determinare la comparabilità dei prezzi, l'importatore OMC utilizzerà i prezzi o costi cinesi dell'industria oggetto dell'inchiesta;

(ii) L'importatore OMC può utilizzare una metodologia non basata sullo stretto confronto con i prezzi o costi interni cinesi, se i produttori oggetto dell'inchiesta non possono dimostrare chiaramente la prevalenza delle condizioni di mercato nel settore della produzione del bene in questione per quanto riguarda la sua manifattura, produzione e vendita.

(b) Nei procedimenti di cui alle parti II, III e V dell'accordo SCM, quando si affrontano le sovvenzioni di cui agli art. 14 (a), 14 (b), 14 (c) e 14 (d), si applicheranno le pertinenti disposizioni dell'accordo SCM; tuttavia, se vi sono difficoltà particolari per tale applicazione, per identificare e misurare il vantaggio della sovvenzione, l'importatore OMC può utilizzare metodologie che considerano la possibilità che le condizioni prevalenti in Cina non possono essere sempre utilizzabili come adeguati valori indicativi. In applicazione di tali metodologie, ove possibile, l'importatore OMC dovrebbe regolare tali termini e condizioni prevalenti prima di considerare l'uso dei termini e delle condizioni prevalenti di fuori della Cina.

(c) L'importatore OMC notificherà le metodologie utilizzate conformemente alla lettera (a) al Comitato per le pratiche antidumping, e quelle utilizzate conformemente alla lettera (b) al Comitato per le sovvenzioni e le misure compensative.

<p><i>Countervailing Measures.</i></p> <p>(d) <i>Once China has established, under the national law of the importing WTO Member, that it is a market economy, the provisions of subparagraph (a) shall be terminated provided that the importing Member's national law contains market economy criteria as of the date of accession. In any event, the provisions of subparagraph (a)(ii) shall expire 15 years after the date of accession. In addition, should China establish, pursuant to the national law of the importing WTO Member, that market economy conditions prevail in a particular industry or sector, the non-market economy provisions of subparagraph (a) shall no longer apply to that industry or sector.</i></p>	<p>(d) Una volta che la Cina ha stabilito, in base alla legislazione nazionale dell'importatore OMC, che è una economia di mercato, le disposizioni di cui alla lettera (a) decadranno a condizione che la legislazione dell'importatore contempli i criteri di economia di mercato alla data di adesione. In ogni caso, le disposizioni di cui alla lettera (a) (ii) decadono 15 anni dopo la data di adesione. Inoltre, qualora la Cina avrà stabilito, ai sensi della legislazione nazionale dell'importatore OMC, che le condizioni dell'economia di mercato prevalgono in una particolare impresa o settore, le disposizioni relative al trattamento delle economie non di mercato di cui alla lettera (a) non saranno più applicabili a quella impresa o settore.</p>
---	---

I paragrafi rilevanti – e strettamente interconnessi – sono il par. (a) che disciplina le metodologie per determinare la comparabilità dei prezzi e il par. (d) che dispone le condizioni per la loro applicazione. Quel che è certo è che al 11.12.2016 decadrà il sub-par. (a)(ii) come sancito dal secondo periodo del par. (d). Per ogni altra conclusione vanno interpretati i rimandi tra le altre parti. La chiave di lettura è il **paragrafo (d)**.

1° frase: “*Once China has established, under the national law of the importing WTO Member, that it is a market economy, the provisions of subparagraph (a) shall be terminated provided*”. Il testo fornisce 3 indicazioni importanti:

1. La Cina ha la possibilità di provare (“*establish*”) che è MES a prescindere dalla data;
2. L'onere della prova MES è in capo alla Cina in base alla norma dell'importatore (“*under the national law of the importing WTO Member*”);
3. L'effetto combinato di 1 e 2 provoca la decadenza delle disposizioni di tutto il par. (a).

Tale ultima conclusione appare giustificata: qualora la Cina provasse di essere MES in base ai criteri UE, l'intero impianto di cui al par. (a) non sarebbe più necessario, poiché disciplina l'utilizzo di metodologie alternative riservate esclusivamente ai paesi Non-MES. Il par. (a) consiste in una parte iniziale nota come “*chapeau*” e delle due “regole” (a)(i) e (a)(ii), che restano distinte e separate finché la Cina avrà dimostrato di essere MES secondo i criteri della UE.

2° frase: “*In any event, the provisions of subparagraph (a)(ii) shall expire 15 years after the date of accession*”. Chiarisce che il sub-par (a)(ii) dura al massimo 15 anni e ne fissa il termine.

Dalla lettura congiunta delle due frasi emerge chiaramente che l'ottenimento del MES è indipendente dalla data di decadenza del solo sub-par. (a)(ii) e che quindi può avere luogo anche oltre lo scadere del 15° anno dalla data di stipula del protocollo.

3° frase: “*In addition, should China establish, pursuant to the national law of the importing WTO Member, that market economy conditions prevail in a particular industry or sector, the non-market economy provisions of subparagraph (a) shall no longer apply to that industry or sector*”.

La terza frase ribadisce semplicemente quanto già previsto dal Regolamento Antidumping UE (1225/2009), ossia che il trattamento di economia di mercato è possibile per le imprese, o i settori industriali, qualora provino che prevalgono le condizioni di mercato. Nell'economia del protocollo, essa non aggiunge né toglie alcun elemento significativo ai fini del MES.

Posto il quadro interpretativo del par. (d), si possono analizzare nel dettaglio le disposizioni del paragrafo (secondo il protocollo, “sub-paragrafo”) (a). Esso consiste di tre parti, di cui una soltanto decadrà automaticamente l’11.12.2016, e fornisce alla UE la griglia giuridica per utilizzare metodologie di calcolo del margine di dumping alternative nei confronti della Cina.

1° parte (a) – (“chapeau”): *“In determining price comparability under Article VI of the GATT 1994 and the Anti-Dumping Agreement, the importing WTO Member shall use either Chinese prices or costs for the industry under investigation or a methodology that is not based on a strict comparison with domestic prices or costs in China based on the following rules”.*

Il “cappello” autorizza l’uso di metodologie alternative al “*normal market value*” interno cinese per la comparazione dei prezzi declinandole in due grandi fattispecie:

2° parte (a)(i): *“If the producers under investigation can clearly show that market economy conditions prevail in the industry producing the like product with regard to the manufacture, production and sale of that product, the importing WTO Member shall use Chinese prices or costs for the industry under investigation in determining price comparability”.*

La prima fattispecie riguarda i produttori che sono in grado di provare di essere MES e vincola la UE ad utilizzare i prezzi o costi cinesi.

3° parte (a)(ii): *“The importing WTO Member may use a methodology that is not based on a strict comparison with domestic prices or costs in China if the producers under investigation cannot clearly show that market economy conditions prevail in the industry producing the like product with regard to manufacture, production and sale of that product”.*

La seconda fattispecie riguarda i produttori che **NON** sono in grado di dimostrare che sono MES ed autorizza la UE ad utilizzare metodologie “alternative” rispetto all’utilizzo di prezzi o costi cinesi ossia il metodo del “paese analogo”.

La decadenza del sub-par. (a)(ii) l’11.12.2016 **non** comporta la decadenza *in toto* del par. (a). Ciò che decade dopo il termine di dicembre 2016 secondo la seconda frase del par. (d) è esclusivamente il par. (a) (ii) che permette di utilizzare metodologie diverse da quelle basate sull’utilizzo dei prezzi cinesi per determinare il livello di dumping. Le disposizioni residuali del par. (a) che rimarranno in vigore dopo la decadenza del par. (a)(ii), e dunque anche dopo il 2016, non fanno venir meno la possibilità – fornita dal sub-par. (a)(i) – di utilizzare “*metodologie alternative*” oltre tale data. Il cessare della possibilità di avvalersi di tale opzione è infatti condizionato all’effettiva dimostrazione della Cina di soddisfare i cinque criteri MES fissati dalla UE.