

La normativa Usa antidumping e i pericoli per le società italiane

di Charles R. Bernardini*
e Alessandro Albicini**

reprinted from Italian American Business, the magazine of the American Chamber of Commerce in Italy, May-June 1999

Chi esporta verso gli Stati Uniti deve tenere conto dell'impatto che le leggi antidumping statunitensi possono avere sui propri affari. Tutti ricordano i recenti problemi che l'industria della pasta ha avuto con tali leggi. Nel 1995 l'industria statunitense presentò un ricorso antidumping contro le importazioni di pasta provenienti dall'Italia e dalla Turchia. Nonostante il prezzo della pasta italiana fosse in molti casi di gran lunga superiore a quello della pasta statunitense o turca, le esportazioni italiane di pasta verso gli Stati Uniti sono tuttora soggette ad alti dazi antidumping. Oggi l'entità di questi dazi varia dal 2% al 47%. A causa di tali dazi le esportazioni di pasta verso gli Stati Uniti sono calate quasi del 50 per cento. L'industria italiana della pasta non è stata la sola ad avere problemi con le leggi antidumping statunitensi. Alla fine del 1996 le esportazioni verso gli Stati Uniti relative a 11 industrie italiane furono soggette a dazi antidumping. Oggi più di 300 industrie straniere che esportano negli Stati Uniti sono soggette a dazi antidumping. Questa relazione esamina alcuni aspetti delle leggi antidumping statunitensi. Innanzitutto verrà spiegato il funzionamento del procedimento antidumping statunitense e verranno suggerite alcune linee di comportamento per ridurre la possibilità che le esportazioni verso gli Stati Uniti vengano assoggettate a un ricorso antidumping.

Il procedimento antidumping

Le leggi antidumping statunitensi mirano a impedire che società straniere importino nel mercato Usa dei prodotti sottocosto. Con il termine

Meccanismi, procedure e funzionamento delle indagini statunitensi. Come attuare il metodo di difesa migliore contro un eventuale ricorso

"dumping" si vuole, infatti, indicare il fenomeno per cui una società straniera introduce un proprio prodotto negli Stati Uniti a un prezzo che può essere inferiore al prezzo di vendita praticato per un identico prodotto nel mercato d'origine, oppure inferiore al costo di produzione. Il "dazio antidumping" corrisponde a una percentuale sul prezzo del prodotto importato; questa percentuale equivale a un valore che, sommato al prezzo del prodotto importato, consente di pareggiare tale prezzo a quello praticato per il prodotto nel mercato d'origine. Per esempio, se il prezzo negli Stati Uniti fosse di un dollaro e il prezzo nel mercato d'origine fosse di due dollari, il prezzo di vendita statunitense dovrebbe essere aumentato di un dollaro per pareggiare il prezzo nel mercato d'origine. In altre parole, il prezzo statunitense dovrebbe essere aumentato del 100 per cento. Questo aumento del 100% equivale all'importo del dazio "antidumping" che viene incassato dalla dogana statunitense a titolo di sanzione pecuniaria per le importazioni future. Tale sanzione viene applicata al fine di pareggiare la situazione del mercato, ma viene incassata e trattenuta presso la dogana statunitense senza essere versata a favore dell'industria americana.

Le leggi antidumping statunitensi consentono alle industrie americane

di presentare un ricorso e di ricevere protezione contro importazioni straniere effettuate in violazione alla normativa antidumping. Sfortunatamente le leggi antidumping statunitensi non danno alle società straniere o agli importatori statunitensi la possibilità di sporgere reclamo contro le indebite pratiche dei prezzi adottate dalle società americane.

Elementi da provare

L'industria statunitense che desidera presentare un ricorso per ricevere la protezione delle leggi antidumping deve provare due elementi: in primo luogo deve provare che l'effetto "dumping" esiste veramente (o che è probabile che si realizzi); in secondo luogo deve provare di avere subito o di rischiare di subire un importante pregiudizio causato dalle importazioni sottocosto. Se l'industria statunitense non è in grado di provare entrambi gli elementi, non ha diritto a ricevere la tutela predisposta mediante i dazi antidumping.

Due agenzie governative statunitensi, il Department of Commerce e l'International Trade Commission, sono proposte all'applicazione delle leggi antidumping. Ciascuna agenzia esamina una parte diversa di ogni caso antidumping.

La prima parte di un'indagine antidumping è oggetto di indagine da parte dell'International Trade Commission, chiamata "ITC". L'ITC verifica e decide se l'industria statunitense abbia subito o rischi di subire un importante pregiudizio a seguito delle importazioni sottocosto. La seconda parte di un'indagine antidumping è oggetto d'indagine da parte del Department of Commerce. Il Department valuta se le importa-

zioni siano state effettivamente effettuate in violazione della legge anti-dumping e, in tal caso, valuta l'entità del *dumping*. Le indagini, che le due agenzie compiono parallelamente, durano circa un anno.

Un'indagine antidumping negli Stati Uniti ha inizio nel momento in cui l'industria statunitense presenta un ricorso sia all'ITC sia al Department. Il ricorso contiene la richiesta che l'ITC e il Department ordinino alla dogana statunitense di assoggettare le presunte importazioni che violano la legge antidumping ai dazi *antidumping*. Nel ricorso, l'industria statunitense deve indicare l'entità del presunto *dumping*. L'industria statunitense sostiene le sue richieste di applicazione delle tariffe antidumping fornendo al Department copia delle quotazioni dei prezzi o copia delle fatture emesse dal produttore straniero. Quasi sempre l'industria statunitense allega alla documentazione del ricorso le quotazioni più utili a provare l'esistenza del *dumping*. Di conseguenza, i ricorsi antidumping comportano spesso un margine di *dumping* più alto del 100 per cento.

Costi elevatissimi

Nel ricorso antidumping l'industria statunitense deve anche provare di avere subito un serio pregiudizio a causa delle importazioni sottocosto. Al fine di provare tale danno, vengono allegati al ricorso dell'impresa statunitense le informazioni riguardanti le recenti prestazioni finanziarie e operative dell'industria americana. È normale, per l'industria statunitense, spendere centinaia di migliaia di dollari per preparare il ricorso iniziale.

Come già detto, l'ITC è l'agenzia che valuta se l'impresa statunitense abbia subito o rischi di subire un importante pregiudizio a causa delle importazioni effettuate sottocosto. A tale proposito, l'indagine dell'ITC si concentra su tre questioni sollevate dalla necessità di quantificare il danno. Innanzitutto, tale organismo accerta la solvibilità finanziaria ed operativa dell'industria statunitense. In seguito, verifica l'entità delle importazioni totali di tutti i paesi che verosimilmente effettuano vendite sottocosto allo stesso tempo. Infine, l'ITC pro-

cede a valutare se esista una relazione causale fra l'esistenza di importazioni sottocosto e la mancanza di un'industria statunitense sana.

Informazioni confidenziali

Per determinare lo stato di solvibilità dell'impresa statunitense, l'ITC raccoglie informazioni confidenziali presso i produttori statunitensi e i loro clienti. Tali informazioni includono notizie di carattere tipicamente finanziario, come l'ammontare dei profitti, delle vendite nette, dei prezzi dei beni e delle spese per la ricerca. Inoltre l'ITC raccoglie informazioni sulle spedizioni nazionali del prodotto, su eventuali vendite mancate con conseguente vantaggio per i produttori stranieri e sui dati specifici relativi ai prezzi.

Nello stimare il danno, l'ITC presta particolare attenzione all'estensione del mercato statunitense coperto dalle importazioni sottocosto, all'aumento o alla diminuzione di tali importazioni e all'aumento o alla diminuzione del prezzo delle importazioni. Come verrà spiegato di seguito, le società importatrici, esaminando questi fattori, sono in grado di determinare, prima dell'inizio di un ricorso antidumping, sia le probabilità che l'industria statunitense presenti un ricorso antidumping contro di esse, che, qualora un ricorso sia già stato presentato, le probabilità che l'industria statunitense vinca il ricorso.

Veniamo ora ad esaminare la seconda indagine che deve essere effettuata nell'ambito di un caso *antidumping*. Questa indagine serve a valutare l'entità del *dumping*. L'indagine del Department si concentra sulle attività di ogni singolo produttore straniero o importatore individuale, trascurando sia l'industria statunitense, sia le attività dei produttori stranieri o degli importatori che operano in gruppo. Per determinare l'entità del *dumping*, il Department richiede a ogni produttore straniero di fornire, per 12 mesi consecutivi, informazioni dettagliate sulle vendite sia nel mercato degli Stati Uniti, sia in quello di origine. In particolare, i produttori stranieri devono fornire informazioni sui prodotti venduti, sul prezzo di vendita di ogni prodotto, sui clienti e su tutte le spese fatte in relazione alle

vendite. Il Department provvede a confrontare le vendite di prodotti simili nel mercato statunitense e in quello di origine. L'agenzia conduce un'analisi autonoma dei prezzi, prendendo in considerazione i prezzi iniziali in ogni mercato, diminuiti di tutte le spese affrontate dal momento in cui il prodotto esce dalla fabbrica del Paese straniero di origine. Viene rilevata una violazione della legge antidumping qualora i prezzi delle esportazioni verso gli Stati Uniti risultino inferiori a quelli praticati nel mercato di origine.

Il produttore straniero non è tassativamente obbligato a fornire al Department le informazioni richieste. Tuttavia, qualora tale produttore rifiuti di fornire al Department tali informazioni, rischia di essere assoggettato a un margine di *dumping* superiore a quello reale.

Qualora, poi, il produttore straniero fornisca informazioni incomplete, il Department, al fine di effettuare le proprie valutazioni, si avvale dei "fatti altrimenti disponibili", ovvero di informazioni fornite da altre società che abbiano risposto alle richieste del Department, o delle informazioni contenute nella documentazione allegata al ricorso presentato dall'industria statunitense. Come detto, queste ultime possono essere molto vantaggiose per l'industria americana che presenta il ricorso. L'uso che viene fatto di tali informazioni ha spesso per risultato l'applicazione di una tariffa antidumping superiore a quella imposta ad altri importatori (per esempio, nel caso in cui un produttore straniero non collabori).

Conviene collaborare

Inoltre, se una società omette di collaborare pienamente con il Department, la sua possibilità di presentare appello presso l'U.S. Federal Court contro la decisione del Department è fortemente compromessa. Quindi, anche se, da un lato, rispondere al questionario del Department è costoso e può rappresentare un'invasione nella gestione interna della società, dall'altro lato, in una prospettiva a lungo termine, è certamente meglio, per una società che voglia continuare a esportare i propri prodotti nel mercato statunitense, adempiere ad ogni richiesta di

informazioni.

La misurazione iniziale del margine di *dumping* richiede un calcolo da effettuare in più tempi.

Il Department fissa, in un primo tempo, l'ammontare della rata di deposito in contanti che equivale, in realtà, a una sorta di assicurazione da riscuotere nel momento di entrata negli Stati Uniti. Successivamente, il Department conduce una revisione annuale del margine di *dumping* in rapporto a ogni singola società. Questo avviene sia che tale revisione venga richiesta dalla stessa società, sia che venga richiesta dall'industria statunitense. Il procedimento di revisione è molto simile al procedimento iniziale di valutazione e persegue due scopi molto importanti.

Innanzitutto fissa la responsabilità a titolo di *dumping* relativa alle vendite effettuate l'anno precedente che può dare adito a un rimborso o a un supplemento. Infine, tale procedimento fissa l'ammontare delle nuove rate di deposito, ovvero un nuovo margine d'"assicurazione" per le vendite future. La procedura antidumping europea presenta alcune significative differenze rispetto a quella statunitense. In primo luogo, la procedura statunitense, a dispetto del complesso sistema con le sue regole e regolamentazioni, è molto più trasparente della procedura stilizzata dell'Unione europea. Tuttavia la procedura statunitense si articola attraverso un procedimento più complesso, lungo e costoso di quello utilizzato nell'Unione europea. Un'altra differenza che va sottolineata riguarda il fatto che negli Stati Uniti è molto raro che in un caso antidumping si giunga a un accordo fra produttore statunitense e produttore straniero, al contrario di quanto accade nell'Unione europea, dove il raggiungimento di un simile accordo è abbastanza normale. Una disposizione che gli Stati Uniti hanno voluto importare nella legislazione antidumping dalla normativa europea (come risultato dell'Uruguay Round) è la scadenza automatica o "sunset" delle imposizioni tariffarie trascorsi cinque anni dalla loro emissione, salvo che l'industria statunitense riesca a provare che continuerebbe a subire un danno o *dumping* se la disposizione venisse sospesa.

Come difendersi da un ricorso antidumping

Negli Stati Uniti l'indagine antidumping, come si è visto, è un'indagine doppia, essendo concentrata sia sull'industria statunitense, che su ogni produttore o importatore straniero. Poiché queste indagini riguardano questioni molto diverse, è necessario avere due strategie di difesa molto diverse.

Per quanto riguarda l'indagine dell'ITC, la difesa migliore è quella di costituire un fronte unito fra produttori. Occorre ricordare che le decisioni dell'ITC riguarderanno tutti i produttori italiani allo stesso modo. L'ITC sarà portata a credere che dove una società italiana pregiudichi l'industria statunitense, un'altra società non possa che fare altrettanto. Di conseguenza, è importante che tutte le società citate nella petizione antidumping presentino argomentazioni coerenti.

"Assumere un unico team di difesa oppure coordinare tutte le strategie"

Un fronte unito, a vantaggio di tutte le società italiane, può costituirsi in due diversi modi: assumendo un unico team di difesa, oppure, ogniqualevolta una società straniera faccia riferimento a un proprio studio legale negli Stati Uniti, coordinando tutte le strategie al fine di elaborare un approccio comune valido per tutti. Benché entrambe le metodologie possano avere successo, è forse meglio prediligere la prima e assumere un unico team di difesa in quanto, così facendo, si evita un lavoro doppio e si riducono le spese legali. Dall'altra parte, l'approccio della difesa nei confronti dell'indagine del Department of Commerce richiede una prospettiva più individualizzata. Si deve ricordare che l'oggetto dell'indagine del Department si concentra su ogni singola società. Normalmente il Department provvede a calcolare il *dumping* per ogni società citata nella petizione antidumping. Ne consegue che, con riguardo all'indagine del Department of Commerce, avere un unico studio legale che rappresenta tutti i produttori stranieri nel loro complesso

potrebbe non essere il "migliore" metodo di difesa contro un ricorso antidumping. Ciò è dimostrato da una serie numerosa di ragioni, due delle quali vanno sottolineate. In primo luogo bisogna considerare la questione del tempo: la complessità dell'indagine antidumping implica che gli avvocati impegnati nella rappresentazione delle società sotto indagine debbono impiegare molto tempo per difendere una società. Uno studio legale che rappresenti anche tre o quattro società concorrenti deve distribuire fra tutte il tempo disponibile. Esiste, dunque, la possibilità che il tempo e l'energia dedicati alla difesa di una società non siano sufficienti. In secondo luogo, in uno studio legale che rappresenti tutte le società straniere inquisite e coinvolte in un procedimento antidumping, si potrebbe creare una situazione di conflitto d'interessi fra le società stesse. A differenza di quanto accade nell'indagine condotta dall'ITC, l'indagine del Department riguarda società straniere inquisite che, in rapporto a una medesima situazione, hanno spesso interessi divergenti. Per esempio, più sopra è stato spiegato che per calcolare il margine di *dumping*, il Department mette a confronto le vendite effettuate negli Stati Uniti con quelle effettuate in Italia. Il Department, facendo riferimento alle caratteristiche fisiche dei prodotti oggetto di indagine, individua quelli che sono fra loro simili e che, pertanto, possono essere correttamente confrontati. In questa operazione di confronto dei prodotti accade spesso che un unico prodotto risulti essere in regola per una società straniera, e in violazione delle leggi antidumping per un'altra. Date le circostanze, è chiaramente preferibile che le due società siano rappresentate da due studi legali diversi. Ciascuno studio avrà così modo di adottare la migliore difesa per ogni singolo cliente. Per quanto riguarda la difesa adottata contro un'indagine antidumping, è necessario fare un ultimo commento. È molto importante che un produttore straniero collabori con il Department nella sua indagine e che, pertanto, sia la società, che i suoi avvocati, forniscano al Department tutte le informazioni richieste senza

ritardo. Come già detto, la mancanza di collaborazione legittima il Department ad avvalersi dei "dati altrimenti disponibili", cosa che si traduce nell'applicazione alla società sotto indagine di un margine antidumping ingiustificatamente elevato. Fornire al Department le informazioni richieste senza eccessivo ritardo è molto difficile e talvolta impossibile. D'altro canto, è certamente possibile preparare anticipatamente la propria società in questo senso.

Come prevenire un ricorso antidumping

La difesa contro un ricorso antidumping si realizza in un procedimento molto costoso e intrusivo nella gestione della società indagata. Però, fortunatamente, l'eventualità di essere esposti a un ricorso antidumping negli Stati Uniti può essere ridotta al pari di qualsiasi altro rischio economico. Poiché un ricorso antidumping viene presentato da parte di un'industria statunitense, tale rischio può essere ridotto con due accorgimenti. In primo luogo, un'analisi del sistema dei prezzi praticati dalla società italiana negli Stati Uniti è in grado di rivelare l'esistenza di qualsiasi violazione delle norme antidumping. In secondo luogo, un'analisi del ruolo ricoperto dall'industria italiana nel mercato statunitense può rivelare, anticipatamente, l'impatto che tale impresa può avere nell'industria statunitense.

L'analisi del sistema dei prezzi della società viene svolta in modo molto simile allo stesso procedimento investigativo condotto dal Department. Quest'analisi porta a due risultati: in primo luogo, permette di determinare se sia probabile o meno che il Department consideri la società colpevole di violazione della legge antidumping. In secondo luogo, consente di distinguere singolarmente ciascuna vendita e, pertanto, di individuare quale sia quella effettuata in violazione alle norme antidumping. L'analisi potrebbe, per esempio, rivelare che le vendite di camicie per uomini effettuate dalla società straniera negli Stati Uniti sono state realizzate sottocosto, ma che così non è per le vendite di pantaloni. L'analisi potrebbe, altrimenti, rivelare che le vendite fatte tramite una filiale statu-

nitense non hanno violato le leggi antidumping, mentre le vendite negli Stati Uniti direttamente effettuate nei confronti dei rivenditori americani sono state effettuate sottocosto. La ripartizione delle spese affrontate per le vendite fra la società italiana e gli acquirenti statunitensi può rivelare l'esistenza di *dumping*. Quest'analisi consente di valutare come il Department possa giudicare la conduzione delle vendite.

Effettuata questa analisi, è poi possibile modificare le modalità di vendita in modo da ridurre o eliminare quegli elementi che possono rivelare l'esistenza di *dumping*. Per esempio, effettuando più vendite dirette a favore dei clienti statunitensi anziché servendosi di un intermediario; oppure aumentando o diminuendo i prezzi di determinati prodotti. Un altro accorgimento da adottare per ridurre il rischio di *dumping* è quello di seguire lo sviluppo dei prezzi negli Stati Uniti oppure in Italia. Ancora un esempio: se il prezzo di una maglietta X viene ridotto negli Stati Uniti in modo da aumentare le vendite, la società italiana produttrice di magliette, al fine di diminuire la possibilità che tale maglietta X sia venduta sottocosto, può procedere a diminuire il prezzo della maglietta in Italia (non dimenticando che entrambi i prezzi devono rimanere superiori al costo di produzione). Naturalmente, le decisioni relative ai prezzi dei prodotti o alla struttura delle vendite non dipendono soltanto dalle preoccupazioni di evitare un ricorso antidumping. Tuttavia, un'analisi di questo tipo fornisce un orientamento su come strutturare le transazioni nel migliore dei modi, al fine di ridurre il rischio di un ricorso antidumping.

Qualsiasi analisi utile a prevenire un ricorso antidumping deve anche includere una valutazione del ruolo che l'industria italiana svolge nel mercato statunitense. Quest'analisi deve essere condotta tenendo presente una domanda del tipo: "Le importazioni italiane stanno causando un problema talmente grande per l'industria statunitense da portarla a presentare un ricorso antidumping?" Sfortunatamente, molte delle informazioni sullo stato di salute dell'industria statunitense non saranno

rese disponibili a causa della loro natura confidenziale. Perciò, questa analisi deve fondarsi, essenzialmente, sulle importazioni italiane.

Importazioni sotto esame

In questo senso, si potrebbero esaminare alcuni fattori relativi alle importazioni dall'Italia. Per esempio, si potrebbe valutare se le importazioni totali sono aumentate o diminuite negli ultimi anni; oppure se le vendite ai clienti statunitensi sono state effettuate a un prezzo inferiore rispetto a quello praticato dall'industria statunitense; oppure se qualcuno fra i maggiori clienti americani ha di recente iniziato ad acquistare dai produttori italiani anziché dai produttori statunitensi. Lo scopo di quest'analisi è di verificare se vi sia stata qualche attività che possa legittimare l'industria statunitense a sostenere che le importazioni italiane hanno causato ad essa un serio pregiudizio. Se le vendite italiane risultano essere scarse, l'industria statunitense avrà poche ragioni per presentare un ricorso antidumping. Qualora, invece, il maggior cliente statunitense abbia di recente iniziato ad acquistare soltanto dai produttori italiani, l'industria statunitense potrebbe considerare il ricorso antidumping l'unico mezzo per continuare a operare con profitto.

È pratica commerciale comune quella di strutturare le vendite internazionali tenendo conto delle conseguenze fiscali delle diverse scelte. Una società italiana dovrebbe avere lo stesso riguardo nei confronti delle leggi antidumping statunitensi. L'analisi antidumping qui descritta consentirà a una società italiana di valutare non solo il proprio grado di esposizione a un'indagine antidumping negli Stati Uniti, ma anche la procedura che può essere utilizzata per ridurre questo rischio.

* ESQUIRE,

DYKEMA GOSSETT, CHICAGO

** AVVOCATO,

STUDIO LEGALE ALBICINI, BOLOGNA