

Causa C-708/19

Domanda di pronuncia pregiudiziale

Data di deposito:

25 settembre 2019

Giudice del rinvio:

Finanzgericht Düsseldorf (Germania)

Data della decisione di rinvio:

21 agosto 2019

Ricorrente:

Von Aschenbach & Voss

Resistente:

Hauptzollamt Duisburg

(omissis)

FINANZGERICHT DÜSSELDORF

ORDINANZA

Nella causa

Von Aschenbach & Voss GmbH, (omissis) Krefeld,

– ricorrente –

(omissis)

(omissis)

contro

Hauptzollamt Duisburg (Ufficio doganale centrale di Duisburg) (omissis)

– resistente –

in materia di :

dazi antidumping

la Quarta Sezione (omissis)

(omissis)

in esito all'udienza del 21 agosto 2019, ha deciso quanto segue:

Il procedimento è sospeso e vengono sottoposte alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, le seguenti questioni pregiudiziali: **[Or. 2]**

- 1) Se l'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione (UE) 2017/271 della Commissione, del 16 febbraio 2017, che estende il dazio antidumping definitivo istituito dal regolamento (CE) n. 925/2009 del Consiglio sulle importazioni di fogli di alluminio originari della Repubblica popolare cinese alle importazioni di determinati fogli di alluminio leggermente modificati (in prosieguo: il «regolamento di esecuzione 2017/271»), estendendo il dazio antidumping, introdotto per i fogli di alluminio per uso domestico a norma del regolamento di esecuzione (UE) 2015/2384 della Commissione, del 17 dicembre 2015, che istituisce un dazio antidumping definitivo sulle importazioni di determinati fogli di alluminio originari della Repubblica popolare cinese e chiude il procedimento relativo alle importazioni di determinati fogli di alluminio originari del Brasile in seguito a un riesame in previsione della scadenza a norma dell'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1225/2009 del Consiglio (in prosieguo: il «regolamento di esecuzione 2015/2384»), anche ai fogli di alluminio destinati alla trasformazione, e prevedendo un'esenzione dei fogli di alluminio destinati alla trasformazione dal dazio antidumping solo nelle condizioni di cui all'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento di esecuzione 2017/271, sia invalido per violazione dell'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2016/1036 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2016, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping da parte di paesi non membri dell'Unione europea.
- 2) Se l'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione 2017/271 sia invalido per manifesto errore di valutazione compiuto dalla Commissione nell'adozione del regolamento di esecuzione 2017/271, in considerazione dell'insufficiente motivazione della presunzione secondo cui l'80 % dei prodotti esaminati sarebbero leggermente modificati.
- 3) Se l'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione 2017/271 sia invalido per manifesto errore di valutazione compiuto dalla Commissione nell'adozione del regolamento di esecuzione 2017/271, in considerazione dell'omessa verifica dell'uso finale cui erano destinati nell'Unione europea i fogli di alluminio importati.

(omissis) **[Or. 3]**

Motivazione

I.

- 1 La ricorrente acquistava dalla Repubblica popolare cinese (in prosieguo: la «RPC»), come fogli di alluminio per uso domestico (in prosieguo: «AHF», aluminium household foil), fogli di alluminio senza supporto di spessore non inferiore a 0,008 mm e non superiore a 0,018 mm, in rotoli di larghezza superiore a 650 mm e di peso uguale o superiore a 10 kg. Essa faceva tagliare i rotoli nelle larghezze necessarie per i fogli per uso domestico, per poi venderli ai propri clienti (imprese di riavvolgimento).
- 2 Nel periodo compreso tra il 21 luglio e il 15 settembre 2016 la ricorrente dichiarava per l'immissione in libera pratica, presso la sede di Ruhrort dell'ufficio doganale resistente, sei spedizioni provenienti dalla RPC. I prodotti erano dichiarati come «Rotoli di fogli di alluminio, laminati, di spessore non inferiore a 0,008 mm e non superiore a 0,018 mm, in rotoli di larghezza superiore a 650 mm» con il codice TARIC 7607 11 19 10. L'ufficio doganale accettava le dichiarazioni e liquidava con avvisi di accertamento unicamente dazi e imposte all'importazione. Nelle fatture le merci di cui trattasi erano descritte come «Household Aluminium Foil» di lunghezza compresa tra 80 e 220 m e larghezza 116 e 120 cm, con spessore 0,0103 e 0,0123 mm.
- 3 Con avviso di accertamento del 5 maggio 2017, l'ufficio resistente poneva a posteriori a carico della ricorrente dazi antidumping non ancora riscossi per l'importo di EUR 413 471,00, relativi alle sei importazioni. L'opposizione proposta avverso detto provvedimento veniva respinta.
- 4 A motivazione della propria domanda, la ricorrente sostiene, in sintesi, che l'avviso di accertamento impugnato sarebbe illegittimo in quanto il regolamento di esecuzione 2017/271 violerebbe il regolamento 2016/1036 e sarebbe pertanto invalido. La definizione dei prodotti esaminati sarebbe erronea e violerebbe gli articoli 1, paragrafo 4, e 13, paragrafo 1, del regolamento 2016/1036, poiché includerebbe, oltre ad AHF, anche fogli di alluminio destinati alla trasformazione (in prosieguo: «ACF», aluminium converter foil), sebbene gli ACF non siano prodotti simili e avrebbero quindi dovuto essere esclusi dall'inchiesta. L'errore non risulterebbe sanato neppure applicando l'articolo 254 del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il codice doganale dell'Unione (in prosieguo: il «CDU»), come previsto dall'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento di esecuzione 2017/271. Inoltre le considerazioni [Or. 4] della Commissione riguardanti la modificazione della configurazione degli scambi di cui all'articolo 13, paragrafo 1, terzo comma, del regolamento 2016/1036 presentavano evidenti errori di valutazione. La Commissione non avrebbe esaminato l'uso finale cui erano destinati nell'UE i fogli importati e non avrebbe potuto conseguentemente escludere che fossero state parimenti prese in considerazioni le importazioni di ACF. Dal ridotto grado di cooperazione non si potrebbe dedurre che le società che non hanno collaborato all'inchiesta avrebbero effettivamente esportato prodotti leggermente modificati. La ridotta cooperatività potrebbe parimenti trovare spiegazione nel fatto che le società che non hanno cooperato abbiano ritenuto di non essere obbligate a collaborare per via dell'esportazione di ACF. L'arbitraria presunzione di una quota pari all'80 % di

prodotti leggermente modificati comporterebbe anche un errore di valutazione manifesto per quanto riguarda il presunto indebolimento dell'effetto riparatore dei dazi di cui all'articolo 13, paragrafo 1, terzo comma, del regolamento 2016/1036. Nel quadro di precedenti procedimenti di inchiesta non si sarebbero accertati elusioni né danni. In ogni caso, il periodo dell'inchiesta per i dazi antidumping introdotti dal regolamento 2017/271 si sarebbe sovrapposto alle inchieste precedenti.

5 La ricorrente chiede

l'annullamento dell'avviso di accertamento relativo ai dazi all'importazione disposto dal resistente in data 5 maggio 2017, sotto forma della decisione emessa a seguito di opposizione il 2 febbraio 2018;

in subordine, di dichiarare ammissibile il ricorso per cassazione.

L'Ufficio resistente chiede

il rigetto del ricorso,

e rinvia per la motivazione alla propria decisione sull'opposizione. [Or. 5]

II.

Sulla prima questione

6 Alla luce del tenore letterale dell'articolo 13, paragrafo 1, primo comma, del regolamento 2016/1036, l'applicazione di dazi antidumping già istituiti può, inter alia, essere estesa alle importazioni dal paese interessato di prodotti simili leggermente modificati. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento 2016/1036, per prodotto simile si intende un prodotto identico oppure, in mancanza di un prodotto di tal genere, un altro prodotto munito di caratteristiche del tutto analoghe a quelle del prodotto considerato.

7 Il dazio antidumping già introdotto derivava dal regolamento di esecuzione 2015/2384. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, di detto regolamento, esso si applica a fogli di alluminio di spessore uguale o superiore a 0,008 mm e non superiore a 0,018 mm, senza supporto, semplicemente laminati, in rotoli di larghezza inferiore o uguale a 650 mm e di peso superiore a 10 kg, originari della Repubblica popolare cinese. Il prodotto in esame è noto comunemente come AHF (considerando 29 del regolamento di esecuzione 2015/2384) e, successivamente all'importazione, viene riavvolto in rotoli più piccoli da fornitori a valle, le cosiddette imprese di riavvolgimento. Il prodotto così ottenuto è utilizzato per imballaggi multiuso di breve durata, soprattutto per uso domestico, nella ristorazione e nel commercio al dettaglio di alimenti e di fiori (considerando 31 del regolamento di esecuzione 2015/2384).

- 8 Per contro, l'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione 2017/271 estende il dazio antidumping di cui al regolamento di esecuzione 2015/2384 non solo agli AHF leggermente modificati, bensì anche agli ACF, applicando semplicemente il dazio antidumping ai fogli di alluminio con le caratteristiche tecniche ivi riportate. In tal modo vengono ricompresi non solo gli AHF, ma anche gli ACF. Gli ACF sono fogli di alluminio destinati alla trasformazione. Essi sono utilizzati dalle industrie di trasformazione che li laminano, rivestono, laccano, sottopongono ad altri trattamenti e inseriscono in prodotti utilizzati per l'imballaggio di alimenti, medicinali, cosmetici, tabacco o nei materiali isolanti per il settore dell'edilizia (considerando 28 del regolamento di esecuzione 2017/271).
- 9 A motivo delle lavorazioni di altro tipo necessarie per gli ACF e del loro diverso uso occorre constatare che, rispetto agli AHF, gli ACF [Or. 6] non possono essere simili ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento di esecuzione 2016/1036 e non possono giustificare un'estensione del dazio antidumping neppure presumendo leggere modificazioni ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, primo comma, secondo comma e quarto comma, lettera a), del regolamento 2016/1036. Anche la Commissione è partita da tale presupposto al momento dell'adozione del regolamento di esecuzione 2017/271, prevedendo all'articolo 1, paragrafo 4, di detto regolamento una procedura con cui si poteva esentare dal dazio antidumping l'importazione di ACF aventi le caratteristiche tecniche dei prodotti rientranti nell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione 2017/271.
- 10 In effetti, un importatore di ACF, richiedendo l'immissione in commercio degli ACF in regime di uso finale ai sensi dell'articolo 254 del CDU, può ottenere l'esenzione dal dazio antidumping ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento di esecuzione 2017/271. Tuttavia, anche avvalersi di tale procedura comporta per l'importatore di ACF interessato un onere che non è solo di scarso rilievo.
- 11 Il regime di uso finale di cui all'articolo 254 del CDU dev'essere richiesto dal rispettivo importatore a norma dell'articolo 158, paragrafo 1, del CDU e dev'essere autorizzato dalle autorità doganali ai sensi dell'articolo 211, paragrafo 1, lettera a), del CDU e dell'articolo 239 del regolamento delegato (UE) 2015/2446 della Commissione, del 28 luglio 2015, che integra il regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio in relazione alle modalità che specificano alcune disposizioni del codice doganale dell'Unione. Inoltre, ai sensi dell'articolo 211, paragrafo 3, lettera c), del CDU, la concessione del regime di uso finale va vincolata alla costituzione di una garanzia, segnatamente a un livello pari all'importo dell'eventuale dazio antidumping, articolo 90 del CDU e articolo 148, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione (UE) 2015/2447 della Commissione, del 24 novembre 2015, recante modalità di applicazione di talune disposizioni del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice doganale dell'Unione. L'obbligo di costituzione di una garanzia di importo considerevole rappresenta un

notevole pregiudizio per l'importatore di un prodotto su cui di per sé non dovrebbe gravare un dazio antidumping.

- 12 Nella specie, potrebbe costituire una giustificazione dell'imposizione di tale onere solo la circostanza dell'impossibilità di distinguere gli ACF e gli AHF, nella misura in cui rientrano nelle previsioni dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione 2017/271, in base a caratteristiche tecniche, [Or. 7] bensì unicamente in funzione del loro uso. Tale particolarità relativa alla distinzione pratica tra AHF e ACF è stata riconosciuta anche dalla ricorrente all'udienza.

Sulle questioni successive

- 13 Per quanto attiene alle misure fondate sul regolamento 2016/1036, la Commissione gode di un ampio potere discrezionale in considerazione della complessità delle situazioni economiche, politiche e giuridiche che deve esaminare. Il controllo giurisdizionale di tali valutazioni dev'essere pertanto limitato alla verifica del rispetto delle norme procedurali, dell'esattezza materiale dei fatti considerati nell'operare la scelta contestata, dell'assenza di errore manifesto nella valutazione di tali fatti o dell'assenza di sviamento di potere (v. sentenze della Corte del 26 gennaio 2017, Maxcom Ltd e a., C-247/15 P, C-253/15 P e C-259/15, ECLI:EU:C:2017:61, punto 54, e del 26 gennaio 2017, Maxcom Ltd e a., C-248/15 P, C-254/15 P e C-260/15 P, ECLI:EU:C:2017:62, punto 56).

Alla luce di tale criterio, la ricorrente deduce una serie di elementi che evidenzerebbero la sussistenza di un manifesto errore di valutazione insiti nell'adozione del regolamento di esecuzione 2017/271. Spetta unicamente alla Corte accertare se tali indizi possano giustificare l'invalidità del regolamento di esecuzione 2017/271.

Sulla seconda questione

- 14 Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, dai documenti informativi generali del 16 dicembre 2016 e del 12 gennaio 2017, nonché dalla nota 1 al considerando 36 del regolamento di esecuzione 2017/271 potrebbe emergere in qual modo la Commissione sia pervenuta alla conclusione che l'80% delle merci esaminate sarebbero prodotti leggermente modificati. Dal quantitativo complessivo delle esportazioni dalla RPC verso l'Unione la Commissione ha sottratto il quantitativo degli ACF provenienti dalle imprese che hanno collaborato. Poiché il volume delle esportazioni di queste ultime società costituiva circa del 22% delle esportazioni totali verso l'UE, e poiché una delle imprese esportava peraltro parimenti prodotti leggermente modificati, la presunzione che comunque il 20% delle esportazioni dalla RPC fossero ACF non risulterebbe contestabile. In merito al restante quantitativo, la Commissione [Or. 8], a fronte della scarsa cooperatività mostrata dalle imprese esportatrici della RPC, ha presunto che si trattasse solo di prodotti lievemente modificati.

- 15 La Commissione ha basato tale conclusione sull'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento 2016/1036. È vero che dall'articolo 18 del regolamento 2016/1036 non risulta alcuna presunzione legale che consenta di dedurre direttamente dalla mancata collaborazione delle parti interessate l'esistenza di un'elusione e che dispensi quindi le istituzioni dell'Unione da qualsiasi esigenza di prova. Tuttavia, tenuto conto della possibilità di trarre conclusioni, anche definitive, sulla base dei dati disponibili e di trattare la parte che non coopera o che coopera solo parzialmente in modo meno favorevole che se avesse cooperato, è altrettanto evidente che le istituzioni dell'Unione sono autorizzate a basarsi su un complesso di indizi concordanti che consentano di concludere per l'esistenza di un'elusione ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento 2016/1036 (sentenze della Corte del 26 gennaio 2017, Maxcom Ltd e a., C-247/15 P, C- 253/15 P e C-259/15, ECLI:EU:C:2017:61, punto 64, e del 26 gennaio 2017, Maxcom Ltd e a., C-248/15 P, C-254/15 P e C-260/15 P, ECLI:EU:C:2017:62, punto 66).
- 16 Il giudice del rinvio non è in grado di accertare nel caso di specie se, sulla base degli elementi risultanti dal regolamento di esecuzione (UE) 2016/865 della Commissione, del 31 maggio 2016, che apre un'inchiesta relativa alla possibile elusione delle misure antidumping istituite dal regolamento di esecuzione (UE) 2015/2384 sulle importazioni di determinati fogli di alluminio originari della Repubblica popolare cinese mediante importazioni di determinati fogli di alluminio leggermente modificati provenienti dalla Repubblica popolare cinese e che dispone la registrazione di tali importazioni (in prosieguo: il «regolamento di esecuzione 2016/865»), e dal regolamento di esecuzione 2017/271, emerge un tale complesso di indizi.
- 17 Già nella domanda di apertura di un'inchiesta la richiedente ha denunciato pratiche di elusione, come si evince dai considerando da 10 a 14 del regolamento di esecuzione 2016/865. Inoltre, durante l'inchiesta è stata accertata l'esistenza di pratiche di elusione di tal genere sulla base delle attività delle imprese che hanno collaborato nella RPC (considerando da 44 a 49 del regolamento di esecuzione 2017/271). Anche la ricorrente ha manifestamente utilizzato una di tali pratiche di elusione prima dell'entrata in vigore del regolamento di esecuzione 2017/271, acquistando AHF in rotoli di larghezza superiore a 650 mm. Essa provvedeva a suddividere i rotoli che venivano tagliati nelle lunghezze consuete in commercio [Or. 9] dalle cosiddette imprese di riavvolgimento per poterli vendere a consumatori finali.
- 18 Ad ogni modo i dati forniti dalla richiedente, nella sua domanda pubblicamente accessibile, non sembrano avvalorare un'elusione delle proporzioni supposte dalla Commissione. Le importazioni di fogli di alluminio leggermente modificati hanno successivamente superato quelle di ACF solo negli anni tra il 2011 e il 2015, ma non hanno affatto raggiunto la percentuale dell'80%. Inoltre, secondo quanto indicato dalla ricorrente, il consumo di AHF nell'UE rappresentava solo circa il 55% di quello di ACF.

- 19 Dai documenti presentati al giudice del rinvio non emergono in dettaglio i motivi che hanno determinato la scarsa cooperatività dei produttori nella RPC. In ogni caso, sulla base del questionario inviato, le imprese sollecitate a cooperare dovevano dichiarare di non esercitare, con riferimento all'esportazione dei prodotti oggetto dell'inchiesta, pratiche di elusione ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento 1225/2009, disposizione che in tal senso corrisponde alla lettera all'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento 2016/1036. Le imprese che cooperanti avrebbero potuto o ammettere le elusioni praticate o non rilasciare la dichiarazione sulle elusioni, con la conseguenza che non avrebbero completato il questionario. Se per contro, al pari di quattro delle imprese cooperanti, avessero esportato solo ACF, avrebbero di per sé potuto ottenere esenzioni. Poiché tuttavia le imprese che non hanno collaborato non hanno fatto ricorso a tale possibilità, non appare affatto remota la conclusione che esportassero anche prodotti leggermente modificati.
- 20 Nel caso in cui il volume dei prodotti leggermente modificati sia stato determinato in modo erroneo con uno scarto rilevante, la Commissione potrebbe essere incorsa in un manifesto errore di valutazione nell'adozione del regolamento di esecuzione 2017/271, laddove ha esaminato l'indebolimento dell'effetto riparatore dei dazi.

Sulla terza questione

- 21 Nel quadro dell'inchiesta avviata con il regolamento di esecuzione 2016/865 è emerso per la Commissione che i criteri tecnici precedentemente ritenuti vincolanti per la distinzione tra, da un lato, AHF e, dall'altro, ACF [Or. 10] erano insufficienti (considerando 68 e 69 del regolamento di esecuzione 2017/271). Di conseguenza, dopo discussioni con le parti interessate, la Commissione infine ha deciso che il modo più appropriato per operare tale distinzione era in base all'uso finale [considerando 72 del regolamento di esecuzione 2017/271; documento di informazione generale (General Disclosure Document) del 12 gennaio 2017, punto 70].
- 22 In seguito, la Commissione non ha più indagato sull'uso finale che viene fatto dei prodotti nell'UE. In tal senso la ricorrente ritiene che la Commissione abbia commesso un errore di valutazione manifesto, in quanto solo nell'UE si sarebbe potuto indagare sull'uso finale. Ciò non sarebbe stato possibile presso i produttori esportatori che hanno collaborato nella RPC (v. considerando 80 del regolamento di esecuzione 2017/271). A motivo di tale omissione verrebbe a mancare un fondamento sufficientemente comprovato nei fatti anche per la presunta modificazione della configurazione degli scambi (v. considerando 40 del regolamento di esecuzione 2017/271). Il giudice del rinvio ritiene plausibili tali conclusioni. Considerato che la decisione della Commissione di distinguere tra AHF e ACV sulla base del loro uso finale è stata adottata solo verso la fine del periodo di inchiesta, durato nove mesi (articolo 13, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento 2016/1036), mancava chiaramente il tempo necessario per un'indagine sull'uso finale nell'UE.

- 23 Questo Collegio è inoltre del parere che la ricorrente sia direttamente interessata anche in relazione alle circostanze che potrebbero fondare l'invalidità del regolamento di esecuzione 2017/271. Esse incidono direttamente sulla sua situazione giuridica, in quanto il regolamento di esecuzione 2017/271 costituisce il fondamento normativo del dazio antidumping accertato nei suoi confronti (v. sentenza della Corte del 26 settembre 2000, T-80/97, Starway SA, punto 65, ECLI:EU:T:2000:216).

(omissis)

DOCUMENTO DI LAVORO