Causa C-104/19**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

11 febbraio 2019

Giudice del rinvio:

Hoge Raad der Nederlanden (Paesi Bassi)

Data della decisione di rinvio:

8 febbraio 2019

Ricorrente:

Donex Shipping and Forwarding B.V.

Altra parte nel procedimento:

Staatssecretaris van Financiën

Oggetto del procedimento principale

Il procedimento principale verte sui dazi antidumping imposti a Donex Shipping and Forwarding B.V. su determinati tipi di elementi di fissaggio in ferro o acciaio originari della Cina.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

La presente domanda in forza dell'articolo 267 TFUE verte sulla validità del regolamento (CE) n. 91/2009, che istituisce un dazio antidumping definitivo sulle importazioni di determinati elementi di fissaggio in ferro o acciaio originari della Repubblica popolare cinese

Questioni pregiudiziali

1. Se il regolamento (CE) n. 91/2009 sia invalido nei confronti di un importatore dell'Unione per violazione dell'articolo 2, paragrafo 11, del regolamento (CE) n. 384/96, posto che il Consiglio, ai fini della determinazione

del margine di dumping per i prodotti in questione di produttori esportatori cinesi che non hanno collaborato, nel raffronto ai sensi del detto paragrafo ha escluso le operazioni di esportazione di taluni tipi del prodotto.

2. Se il regolamento (CE) n. 91/2009 sia invalido nei confronti di un importatore dell'Unione per violazione dell'articolo 2, paragrafo 10, del regolamento (CE) n. 384/96, giacché le istituzioni dell'Unione, in sede di calcolo del margine di dumping per i prodotti in questione, nel raffronto del valore normale di prodotti di un produttore indiano con i prezzi all'esportazione di prodotti cinesi simili hanno rifiutato di prendere in considerazione adeguamenti relativi ai dazi all'importazione sulle materie prime e imposte indirette nel paese di riferimento India e alle differenze nella produzione (nei costi di produzione), e/o giacché durante l'inchiesta le istituzioni dell'Unione non hanno fornito (tempestivamente) ai produttori/ esportatori cinesi che hanno collaborato tutte le informazioni del produttore indiano relative alla determinazione del valore normale.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

Regolamento (CE) n. 91/2009 del Consiglio, del 26 gennaio 2009, che istituisce un dazio antidumping definitivo sulle importazioni di determinati elementi di fissaggio in ferro o acciaio originari della Repubblica popolare cinese

Regolamento di esecuzione (UE) n. 924/2012 del Consiglio, del 4 ottobre 2012, che modifica il regolamento (CE) n. 91/2009 che istituisce un dazio antidumping definitivo sulle importazioni di determinati elementi di fissaggio in ferro o acciaio originari della Repubblica popolare cinese.

Regolamento (CE) n. 384/96 del Consiglio, del 22 dicembre 1995, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping da parte di paesi non membri della Comunità europea.

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Nel 2011 la Donex Shipping and Forwarding B.V. (in prosieguo: la «ricorrente») ha presentato una denuncia di immissione in libera pratica di elementi di fissaggio in ferro o acciaio. Con il regolamento n. 91/2009 dal 1° febbraio 2009 veniva imposto un dazio antidumping definitivo dell'85 per cento su siffatti elementi di fissaggio originari della Cina. Il 4 giugno 2014 la ricorrente ha ricevuto un avviso di pagamento dei dazi in parola.
- 2 Dopo un reclamo della Cina presso l'Organizzazione mondiale del commercio (in prosieguo: l'«OMC»), con regolamento di esecuzione 924/2012, il Consiglio ha fissato il dazio a un'aliquota ridotta e l'ha esteso ad altre imprese. Quindi dette misure antidumping, adottate nel 2009 dal Consiglio per cinque anni, sono state mantenute con regolamento di esecuzione 2015/519. Tuttavia, dopo una pronuncia

dell'organo d'appello dell'OMC, esse sono state abrogate con regolamento di esecuzione 2016/278.

- 3 La ricorrente ha presentato ricorso presso il rechtbank Noord-Holland (Tribunale dell'Olanda settentrionale, Paesi Bassi) e quindi impugnazione dinanzi al Gerechtshof Amsterdam (Corte d'appello di Amsterdam, Paesi Bassi). La Corte d'appello ha respinto la tesi della ricorrente secondo la quale il regolamento n. 91/2009 doveva essere annullato nei suoi confronti essendo stato adottato in violazione del disposto degli articoli 3, paragrafo 2, e 4, paragrafo 1, e, rispettivamente 2, paragrafi 10 e 11, e 9, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 384/96 (in prosieguo: il «regolamento di base»). La Corte d'appello ha dichiarato che, diversamente da quanto sostenuto dalla ricorrente, la validità del citato regolamento non può essere valutata alla luce dei giudizi dell'organo di impugnazione dell'OMC. Sulla base di questa premessa la Corte d'appello ha deciso di non chiedere alla Corte di giustizia una pronuncia pregiudiziale, in cui essa avrebbe potuto pronunciarsi sull'invalidità del regolamento n. 91/2009. In cassazione la discussione verte sulla questione se la Corte d'appello abbia errato nel non presentare una questione sulla validità alla Corte di giustizia giacché la Corte d'appello ha ommesso di dichiarare in forza di una verifica diretta del regolamento di base che esistevano dubbi sulla validità del regolamento n. 91/2009 nei confronti della ricorrente.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 4 Le questioni pregiudiziali del giudice del rinvio nel ricorso per cassazione vertono unicamente sul primo motivo di cassazione della ricorrente, con il quale essa fa valere che la Corte d'appello ha ingiustamente ommesso di presentare una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia sulla validità del regolamento n. 91/2009. Detto motivo è articolato in tre parti.
- 5 Anzitutto, a giudizio della ricorrente, la Commissione, per stabilire la portata del danno subito dall'industria comunitaria per effetto delle importazioni dalla Cina, ha adottato modalità inaccettabili. Infatti le informazioni utilizzate nell'inchiesta antidumping provenivano da produttori che sostenevano la denuncia con cui un'impresa aveva richiesto l'inchiesta stessa. Detti produttori volevano a priori collaborare completamente all'inchiesta ed essere inclusi in un eventuale campione. Il metodo di inchiesta adottato ha pertanto determinato un processo di autoselezione, in violazione degli articoli 3, paragrafo 2, e 4, paragrafo 1, del regolamento di base, con l'effetto di creare un'immagine falsata della portata del danno.
- 6 Nella seconda parte la ricorrente sostiene che il regolamento n. 91/2009 deve essere annullato in quanto la Commissione, per i prodotti di cui trattasi, ha effettuato la sua inchiesta su eventuali margini di dumping in violazione dell'articolo 2, paragrafo 11, del regolamento di base. Secondo detto articolo, l'esistenza di margini di dumping deve essere accertata mediante un raffronto tra

la media ponderata dei valori normali, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento di base, e la media ponderata del prezzo di tutte le operazioni di esportazione verso la comunità analoghe, o mediante un raffronto, per ciascuna operazione, tra i singoli valori normali e i singoli prezzi all'esportazione verso la Comunità. Con il secondo motivo viene fatto valere che, in detta determinazione, la Commissione ha ingiustamente escluso determinate operazioni di esportazione dalla Cina.

- 7 La mancata inclusione di determinate operazioni era causata dalla situazione specifica del mercato cinese. Se, nell'importazione da paesi non retti da economia di mercato, come la Cina, un'impresa non riesce a dimostrare che un prodotto viene fabbricato e venduto a condizioni di mercato, a norma dell'articolo 2, paragrafo 7, del regolamento di base, il prezzo in linea di principio deve essere stabilito sulla base del prezzo o del valore determinato con calcolo in un paese terzo retto da economia di mercato. Nel caso di specie detto paese di riferimento era l'India. Tuttavia alcuni prodotti esportati dalla Cina non venivano fabbricati in quel paese, per cui per essi non era disponibile alcun valore normale. Pertanto la Commissione ha deciso di non includere questi prodotti nel calcolo dei margini di dumping, apportando «adeguamenti appropriati» del valore normale (v. considerando 98 del regolamento n. 91/2009). Secondo la ricorrente per questo motivo il calcolo è invalido.
- 8 Con la terza parte la ricorrente fa valere che il regolamento n. 91/2009 deve essere annullato in quanto il raffronto tra il prezzo all'esportazione e il valore normale è stato effettuato in violazione dell'articolo 2, paragrafo 10, del regolamento di base. Senza seguire la procedura corretta in detto raffronto, la Commissione ha rifiutato di apportare adeguamenti per diversi fattori suscettibili di incidere sui prezzi e sulla loro raffrontabilità. Inoltre la Commissione non ha offerto ai produttori cinesi la possibilità di fondare debitamente la loro domanda di adeguamenti, non fornendo loro tempestivamente le informazioni necessarie, tra le quali segnatamente quelle relative al produttore indiano.

Breve esposizione della motivazione del rinvio

- 9 Analogamente alla ricorrente, il giudice del rinvio ritiene che si debba chiedere alla Corte di giustizia una pronuncia pregiudiziale sulla validità del regolamento n. 91/2009. A suo avviso, ciò non derivava dalla prima parte del primo motivo, bensì dalla seconda e dalla terza parte.

Prima parte: determinazione del danno causato dal dumping all'industria comunitaria

- 10 Riguardo alla prima parte il giudice del rinvio fa riferimento alla sentenza della Corte di giustizia del 15 novembre 2018, *Baby Dan A/S*, C-592/17, ECLI:EU:C:2018: 913 (in prosieguo: la «sentenza Baby Dan»), in cui la Corte di giustizia ha spiegato che, nei limiti in cui la definizione dell'industria comunitaria

può essere circoscritta ai soli produttori comunitari che hanno sostenuto la denuncia all'origine dell'inchiesta antidumping, tale circostanza non appare idonea a rendere privo di obiettività e pertanto a inficiare da sola il metodo seguito nell'adozione del regolamento n. 91/2009, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento di base. (v. sentenza Baby Dan, punti da 80 a 83).

- 11 Inoltre la limitazione della definizione dell'industria comunitaria ai soli produttori comunitari che hanno sostenuto la denuncia all'origine dell'indagine antidumping non consente, di per sé, e in mancanza di altri elementi atti a mettere in discussione la rappresentatività di tali produttori, di ritenere che la determinazione, nel regolamento n. 91/2009, dell'esistenza del pregiudizio causato all'industria comunitaria non si basi su elementi di prova positivi e non contenga un esame obiettivo ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento di base (v. sentenza Baby Dan, punto 84).

La ricorrente non ha fatto valere altri elementi atti a mettere in discussione la rappresentatività dei produttori comunitari ai sensi del punto 84 della sentenza Baby Dan. Non si può pertanto concludere che l'inchiesta della Commissione non ha soddisfatto le condizioni e le garanzie previste dal regolamento di base per determinare la portata del danno dell'industria dell'Unione.

Seconda parte: esistenza e calcolo dei margini di dumping

- 12 Il giudice del rinvio presuppone che, ai fini dell'esame dell'adozione del regolamento n. 91/2009, è rilevante non solo il preambolo di detto regolamento, ma anche quello del regolamento di esecuzione 924/2012. Dal considerando 7 di quest'ultimo regolamento emerge infatti che in sede di adozione di questo regolamento modificato sono state nuovamente esaminate le risultanze definitive dell'inchiesta iniziale.
- 13 Il regolamento di esecuzione 924/2012 è stato annullato dalla Corte di giustizia nella parte in cui riguardava i due produttori/esportatori cinesi che avevano fatto ricorso dinanzi al Tribunale (sentenza della Corte di giustizia del 5 aprile 2017, Changshu City Standard Parts Factory e Ningbo Jinding Fastner Co. Ltd, cause C-376/15P e C-377/15P, ECLI:EU:C:2017:269; in prosieguo: la «sentenza Changshu»). Da detta sentenza discende che, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 11, del regolamento di base, per il calcolo del margine di dumping non è consentito escludere operazioni di esportazione nell'Unione relative a taluni tipi del prodotto considerato. Occorre invece o adeguare la definizione del prodotto considerato in modo che tali tipi di prodotti non vi rientrino più o costruire il valore normale per questi tipi di prodotto mancanti in modo tale che nel calcolo del margine di dumping si possa tenere conto anche delle operazioni di esportazione relative a tali tipi di prodotto (v. sentenza Changshu, punti 57, 61, 67, 68, 70, 72 e 75).
- 14 La sentenza Changshu verteva su prodotti di due produttori/esportatori cinesi che, per ottenere un trattamento individuale, hanno entrambi fornito piena collaborazione ed erano stati entrambi inclusi dalla Commissione nel campione

per il calcolo del margine di dumping. Il procedimento a quo è invece stato avviato da un importatore nell'Unione e i prodotti importati sono stati inoltre acquistati da produttori/esportatori cinesi che non hanno fornito collaborazione a un'inchiesta sull'esistenza di margini di dumping.

- 15 Il giudice del rinvio si chiede se l'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 1 del regolamento di base data nella sentenza Changshu e la conseguente invalidità del regolamento 924/2012 nei confronti dei due produttori/esportatori cinesi sia applicabile anche nei confronti di un importatore dell'Unione che ha acquistato prodotti da esportatori/produttori cinesi che non hanno fornito collaborazione. In caso affermativo, si pone la questione se la violazione dell'articolo 2, paragrafo 11, del regolamento di base di cui sopra sia tanto grave da determinare l'invalidità del regolamento n. 91/2009 nei confronti dell'importatore nell'Unione sopra menzionato, con l'effetto che manca un fondamento giuridico per imporre dazi antidumping a detto importatore.
- 16 Da un lato si può sostenere che il regolamento n. 91/2009 deve essere dichiarato invalido anche nei riguardi della ricorrente (quale importatore) giacché taluni tipi di prodotti sono stati esclusi e pertanto per in prodotti in parola non è stata accertata l'esistenza di dumping. L'esclusione di cui trattasi può anche avere avuto effetto negativo sul livello della media ponderata del margine di dumping per tutti i prodotti interessati di tutti gli altri produttori/importatori cinesi che non hanno collaborato. In questa luce il margine di dumping stabilito per tali produttori/esportatori non può giustificare il dazio antidumping dell'85% applicato e tale aliquota non è stata fissata validamente.
- 17 Se questa tesi è corretta, il regolamento n. 91/2009 dovrebbe essere dichiarato invalido nei confronti della ricorrente e i dazi antidumping sarebbero stati imposti ingiustamente (v. sentenza della Corte di giustizia del 15 marzo 2018, Deichmann SE, C-256/16, ECLI:EU:C:2018:187, punto 62).
- 18 D'altro lato si può sostenere che l'esclusione di taluni tipi di prodotto non è abbastanza rilevante per dichiarare invalido il regolamento n. 91/2009 nei confronti di importatori come la ricorrente. Anche se per questo motivo la media ponderata del margine di dumping fosse stata fissata a un livello troppo alto per tutti i prodotti interessati, ciò non toglie che detta determinazione inevitabilmente presentava incertezze, in considerazione del basso livello di collaborazione all'inchiesta.
- 19 Inoltre il giudice del rinvio si chiede se la ricorrente, in qualità di importatore, possa invocare con successo la violazione dell'articolo 2, paragrafo 11, del regolamento di base solo se ha importato specificamente i tipi di prodotto esclusi e dimostra che dazi antidumping sono stati imposti proprio per detta importazione. Ciò si potrebbe desumere dalla sentenza Changshu. Al punto 20 di detta sentenza si parte dal presupposto che, per effetto dell'esclusione di taluni tipi del prodotto interessato, una parte rilevante delle vendite all'esportazione dei due produttori/esportatori cinesi non era stata presa in considerazione per il calcolo del

loro margine antidumping. In tal modo si dimostrava che per detti produttori la violazione rappresentava un interesse sostanziale. Se è richiesta la dimostrazione di un interesse sostanziale, ciò significherebbe che il regolamento n. 91/2009 deve essere dichiarato invalido nei confronti della ricorrente solo se, e nei limiti in cui, essa possa dimostrare che le sono stati imposti dazi antidumping per tipi di prodotto esclusi.

- 20 In considerazione di quanto precede, a giudizio del giudice del rinvio esistono dubbi sulla questione se l'articolo 2, paragrafo 11, del regolamento di base sia stato violato nei confronti della ricorrente in modo che il regolamento n. 91/2009 deve essere dichiarato invalido e che pertanto i dazi antidumping sono stati imposti ingiustamente. Pertanto il giudice del rinvio sottopone alla Corte di giustizia la prima questione pregiudiziale.

Terza parte: un confronto equo tra il prezzo all'esportazione e il valore normale

- 21 L'articolo 2, paragrafo 10 del regolamento di base verte sulla raffrontabilità del valore normale stabilito con il prezzo all'esportazione. Se questi non possono essere raffrontati ai sensi di detta disposizione, «si tiene debitamente conto, in forma di adeguamenti, valutando tutti gli aspetti dei singoli casi, delle differenze tra i fattori che, secondo quanto viene parzialmente affermato e dimostrato, influiscono sui prezzi e quindi sulla loro comparabilità».
- 22 Il giudice del rinvio fa riferimento ai considerando da 102 a 104 del regolamento n. 91/2009, che stabiliscono come detto raffronto sia effettuato per i prodotti acquistati da acquirenti nell'Unione da imprese cinesi non operanti in condizioni di economia di mercato. Da ciò emerge che la Commissione, in tutti i casi in cui le differenze risultavano essere ragionevoli, accurate e dimostrabili, ha apportato adeguamenti per costi relativi, tra l'altro, al controllo di qualità presso il produttore indiano, al trasporto, assicurazione, movimentazione, carico e costi accessori, spese relative all'imballaggio, costi del credito e commissioni bancarie.
- 23 Tuttavia la Commissione ha respinto le domande dei produttori cinesi di tenere conto di adeguamenti per differenze di prezzo relative ai dazi all'importazione e alle imposte indirette sulle materie prime vendute in India e per differenze nei costi di produzione. Posto che, nell'inchiesta che ha determinato l'adozione del regolamento di esecuzione 924/2012, la Commissione ha sostenuto di non essere tenuta a tenere conto di dette differenze, sembra ovvio presupporre che essa non le abbia prese in considerazione neppure nell'inchiesta a seguito della quale è stato adottato il regolamento n. 91/2009.
- 24 Nella causa Changsu è stata esaminata questa applicazione dell'articolo 2, paragrafo 10, del regolamento di base già nel contesto del regolamento di esecuzione 924/2012. Il secondo motivo dell'impugnazione coincide sostanzialmente con la terza parte del presente procedimento per cassazione. Dal paragrafo 89 delle conclusioni presentate dall'avvocato generale P. Mengozzi (ECLI:EU:C:2016:928) nella causa Changsu risulta che il Tribunale, secondo la

seconda parte del secondo motivo, ha commesso un errore non concludendo che, nell'adozione del regolamento di attuazione 924/2012, le istituzioni hanno violato l'articolo 2, paragrafo 10, del regolamento di base allorché hanno respinto le domande di adeguamento dei prezzi all'esportazione di entrambi i produttori/esportatori cinesi a titolo, da una parte, delle differenze tra i costi di produzione e i costi del produttore indiano e, dall'altra, delle differenze in termini di efficienza nei consumi e di produttività.

- 25 Inoltre da dette conclusioni discende che con la terza parte del secondo motivo i due produttori/esportatori cinesi interessati impugnano il giudizio del Tribunale secondo il quale le istituzioni dell'Unione hanno agito contrariamente al loro obbligo di indicare le informazioni necessarie per chiedere gli adeguamenti. Anche questo motivo è stato avanzato dalla ricorrente (v. punto 8 sopra).
- 26 Ai paragrafi da 101 a 103 delle citate conclusioni l'avvocato generale Mengozzi ha esposto i fattori dei quali, sulla base dell'articolo 2, paragrafo 10, del regolamento di base e alla luce dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera a), di detto regolamento, non occorre tenere conto. Egli ha concluso suggerendo di accogliere la terza parte di questo motivo sulla necessità di fornire sufficienti informazioni per una domanda di adeguamento e di respingere le altre parti (v. parte D, paragrafi da 88 a 122 delle conclusioni). Nella sentenza Changshu la Corte di giustizia non si è pronunciata sul secondo motivo.
- 27 Il giudice del rinvio ritiene che, per esaminare la terza parte del primo motivo nel presente procedimento per cassazione, sia necessaria una pronuncia della Corte di giustizia. Qualora la Corte di giustizia – discostandosi dalle conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi – dichiarasse che, nella loro inchiesta sull'esistenza di dumping, le istituzioni dell'Unione hanno violato l'articolo 2, paragrafo 11, del regolamento di base e/o che le istituzioni dell'Unione nel corso dell'inchiesta non hanno fornito (tempestivamente) ai produttori/esportatori cinesi che hanno collaborato all'inchiesta tutte le informazioni del produttore indiano relative alla determinazione del valore normale, si pone la questione se tale violazione sia tanto rilevante da determinare l'annullamento del regolamento n. 91/2009 nei confronti di importatori come la ricorrente. Pertanto il giudice del rinvio presenta alla Corte di giustizia la seconda questione pregiudiziale.