Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
YVES BOT
presentate il 10 aprile 2014[1]

Causa C-21/13

Simon, Evers & Co. GmbH
contro
Hauptzollamt Hamburg-Hafen

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Finanzgericht Hamburg (Germania)]

«Politica commerciale — Regolamento (CE) n. 384/96 — Dazi antidumping — Elusione — Regolamento (CE) n. 499/2009 — Estensione del dazio antidumping sulle importazioni di transpallet manuali originari della Cina alle importazioni degli stessi prodotti spediti dalla Tailandia — Validità»

1. Con la presente domanda di pronuncia pregiudiziale, il Finanzgericht Hamburg (Germania) interroga la Corte in merito alla validità del regolamento (CE) n. 499/2009 del Consiglio, dell' 11 giugno 2009, che estende il dazio antidumping definitivo, istituito dal regolamento (CE) n. 1174/2005 relativo alle importazioni di transpallet manuali e dei loro componenti essenziali originari della Repubblica popolare cinese, alle importazioni dello stesso prodotto spedito dalla Tailandia, indipendentemente dal fatto che sia dichiarato o no originario della Tailandia[2], a seguito di un'inchiesta di elusione ai sensi dell'articolo 13 del 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[3], come modificato dal regolamento (CE) n. 461/2004 del Consiglio, dell'8 marzo 2004[4].

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia pendente tra la Simon, Evers & Co. GmbH[5] all'Hauptzollamt Hamburg-Hafen (Ufficio principale delle dogane del porto di Amburgo)[6], in relazione ad una decisione di quest'ultimo di imporre alla SECO il pagamento di dazi antidumping.

3. La presente causa offre alla Corte l'opportunità di precisare i requisiti attinenti alla delineazione e alla prova degli elementi costitutivi dell'elusione dei dazi antidumping, in particolare nel caso in cui le istituzioni dell'Unione si scontrino con un rifiuto di collaborazione delle parti interessate.

1 — Lingua originale: il francese.

2 — GU L 151, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento controverso».

3 — GU 1996, L 56, pag. 1.

4 — GU L 77, pag. 12; in prosieguo: il «regolamento di base». Tale regolamento è stato successivamente sostituito e codificato dal regolamento (CE) n. 1225/2009 del Consiglio, del 30 novembre 2009, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping da parte di paesi non membri della Comunità europea (GU L 343, pag. 51, rettifica in GU 2010, L 7, pag. 22). Tuttavia, in considerazione della data di adozione del regolamento controverso, la lite deve essere esaminata sulla base del regolamento di base. Occorre rilevare che, se il giudice del rinvio non ha tenuto conto, nella sua decisione di rinvio, delle modifiche apportate alla definizione di elusione da parte del regolamento n. 461/2004, tali modifiche non incidono sulla soluzione della questione sollevata.

5 — In prosieguo: la «SECO».

6 — In prosieguo: l'«Hauptzollamt».

4. Nelle presenti conclusioni, illustrerò che, se incombe alle istituzioni dell'Unione, qualora decidano di estendere i dazi antidumping, di accertare la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi dell'elusione di tali dazi, il rifiuto di collaborazione delle parti interessate autorizza tali istituzioni a fondarsi sui soli dati disponibili e a desumere da tali dati presunzioni che poggiano su una ragionevole verosimiglianza.

5. Illustrerò, inoltre, che, in presenza di un rifiuto di collaborazione delle parti interessate, il controllo del giudice dell'Unione sulla decisione presa dal Consiglio dell'Unione europea deve essere limitato alla verifica dell'assenza di manifesti errori di valutazione nella selezione e nell'utilizzazione dei dati disponibili e nella constatazione dell'esistenza di un nesso logico e verosimile fra i fatti accertati a partire da tali dati e i fatti presunti.

6. Sosterrò, nel presente caso, che il Consiglio, rilevata una crescita esponenziale delle importazioni di transpallet manuali provenienti dalla Tailandia successivamente all'istituzione dei dazi antidumping sugli stessi prodotti provenienti dalla Cina, non è incorso in un manifesto errore di valutazione nel dedurne l'esistenza di una modificazione della configurazione degli scambi fra i paesi terzi di cui trattasi e l'Unione europea, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento di base, in quanto la constatazione di un parallelo aumento delle importazioni provenienti dalla Cina non è idonea a rimettere in discussione tale valutazione, dal momento che, in particolare, tale aumento non è paragonabile a quello delle importazioni provenienti dalla Tailandia.

7. Farò inoltre valere, analogamente, che la coincidenza temporale accertata fra la modificazione della configurazione degli scambi e l'istituzione dei dazi antidumping, nonché l'assenza di qualsivoglia elemento di prova dell'esercizio di attività di fabbricazione del prodotto oggetto dell'inchiesta nel paese terzo di cui trattasi hanno indotto a ritenere verosimile l'esistenza di pratiche, processi o lavorazioni prive di motivazione o di giustificazione economica oltre all'istituzione del dazio antidumping.

8. Concluderò che l'esame del regolamento controverso, alla luce dei motivi della decisione di rinvio, non ha rivelato l'esistenza di elementi idonei ad inficiarne la validità.

I – **Contesto normativo**

A – *La normativa di base antielusione*

9. La prima misura comunitaria in materia di normativa antielusione è stata il regolamento (CEE) n. 1761/87[7]. Al fine di combattere la pratica consistente nel sostituire all'esportazione di prodotti finiti quella di pezzi singoli assemblati successivamente nel territorio di uno Stato membro in «aziende cacciavite», l'articolo 1 del regolamento n. 1761/87 ha incorporato all'articolo 13 del regolamento (CEE) n. 2176/84[8] un paragrafo 10, il quale prevede, a certe condizioni, l'imposizione di un dazio antidumping definitivo per i prodotti immessi sul mercato comunitario previo montaggio o produzione nella Comunità europea. Tale disposizione è stata ripresa in termini identici dal regolamento (CEE) n. 2423/88[9], che ha sostituito il regolamento n. 2176/84.

7 — Regolamento del Consiglio, del 22 giugno 1987, che modifica il regolamento (CEE) n. 2176/84 relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping o di sovvenzioni da parte di paesi non membri della Comunità economica europea (GU L 167, pag. 9).

8 — Regolamento del Consiglio, del 23 luglio 1984, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping o di sovvenzioni da parte di paesi non membri della Comunità economica europea (GU L 201, pag. 1).

9 — Regolamento del Consiglio, dell'11 luglio 1988, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping o di sovvenzioni da parte di paesi non membri della Comunità economica europea (GU L 209, pag. 1).

10. Successivamente, la questione dell'elusione è stata dibattuta nell'ambito dei negoziati precedenti l'accordo sull'attuazione dell'articolo VI dell'accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio del 1994 (OMC-GATT 1994) [10], ma, non essendo stato possibile raggiungere un accordo [11], il codice antidumping del 1994 non contiene, alla fine, alcuna disposizione sul punto [12].

11. In tale contesto, la Comunità ha deciso di adottare unilateralmente nuove misure, le quali si distinguono dalle precedenti per il fatto che, da un lato, esse si estendono a forme diverse di elusione rispetto all'elusione cosiddetta «classica», costituita dalle operazioni di assemblaggio e, dall'altro, esse comprendono, nel caso delle operazioni di assemblaggio, sia quelle realizzate in paesi terzi sia quelle realizzate in uno Stato membro.

12. Le disposizioni antielusione erano previste all'articolo 13 del regolamento di base, ai sensi del quale:

«1. L'applicazione dei dazi antidumping istituiti a norma del presente regolamento può essere estesa alle importazioni da paesi terzi di prodotti simili (…) dal paese oggetto delle misure (…) o di loro parti, se le misure in vigore vengono eluse. (…) Si intende per elusione una modificazione della configurazione degli scambi tra i paesi terzi e la Comunità o tra società del paese oggetto delle misure e la Comunità che derivi da pratiche, processi o lavorazioni per i quali non vi sia una sufficiente motivazione o giustificazione economica oltre all'istituzione del dazio, essendo provato che sussiste un pregiudizio o che risultano indeboliti gli effetti riparatori del dazio in termini di prezzi e/o di quantitativi dei prodotti simili, ed essendo provato altresì, se necessario in conformità delle disposizioni dell'articolo 2, che esiste un dumping in relazione ai valori normali precedentemente accertati per i prodotti simili.

(…)

2. Operazioni di assemblaggio nella Comunità o in un paese terzo sono considerate elusive delle misure vigenti, nelle seguenti circostanze:

a) le operazioni sono iniziate o sostanzialmente aumentate dopo l'apertura dell'inchiesta antidumping oppure nel periodo immediatamente precedente e i pezzi utilizzati sono originari del paese soggetto alla misura; e

(…)

e

c) gli effetti riparatori del dazio sono indeboliti in termini di prezzi e/o di quantitativi del prodotto simile assemblato, e vi siano elementi di prova dell'esistenza del dumping in relazione ai valori normali precedentemente determinati per i prodotti simili o similari.

3. Le inchieste sono avviate a norma del presente articolo su iniziativa della Commissione o su richiesta di uno Stato membro o di una parte interessata in base ad elementi di prova sufficienti relativi ai fattori enunciati nel paragrafo 1. L'apertura delle inchieste, sentito il comitato consultivo, è decisa con regolamento della Commissione che può stabilire inoltre che le autorità doganali devono sottoporre le importazioni a registrazione a norma dell'articolo 14, paragrafo 5, oppure chiedere la

10 — GU 1994, L 336, pag. 103; in prosieguo: il «codice antidumping del 1994».

11 — Tale questione ha altresì costituito un obiettivo centrale delle discussioni nell'ambito dei negoziati multilaterali dell'Uruguay Round. V., in tal senso, Holmes, S., «Anti-circumvention under the European Union's new anti-dumping rules», *Journal of World Trade*, 1995, pag. 161.

12 — I negoziati hanno condotto unicamente all'adozione di una dichiarazione dei ministri intitolata «Decisione sulla prevenzione delle elusioni», con la quale i ministri «*consapevoli* del fatto che sarebbe auspicabile poter applicare quanto prima norme uniformi [nel] campo [dell'elusione delle misure relative ai dazi antidumping], [*decidono*] di demandare la soluzione della questione al comitato per le pratiche antidumping».

costituzione di garanzie. Le inchieste sono svolte dalla Commissione, eventualmente assistita dalle autorità doganali e sono concluse entro nove mesi. Se l'estensione delle misure è giustificata dai fatti definitivamente accertati, la relativa decisione è presa dal Consiglio che delibera su proposta della Commissione, previa consultazione del comitato consultivo (…).

(...)».

13. Inoltre, l'articolo 14 del regolamento di base, intitolato «Disposizioni generali», stabiliva quanto segue al suo paragrafo 6:

«Gli Stati membri comunicano mensilmente alla Commissione le operazioni relative all'importazione dei prodotti soggetti alle inchieste e alle misure, nonché l'importo dei dazi riscossi a norma del presente regolamento».

14. Infine, l'articolo 18 del regolamento di base, intitolato «Omessa collaborazione», prevedeva:

«1. Qualora una parte interessata rifiuti l'accesso alle informazioni necessarie oppure non le comunichi entro i termini fissati dal presente regolamento oppure ostacoli gravemente l'inchiesta, possono essere elaborate conclusioni provvisorie o definitive, affermative o negative, in base ai dati disponibili. Se si accerta che una parte interessata ha fornito informazioni false o fuorvianti, non si tiene conto di tali informazioni e possono essere utilizzati i dati disponibili. Le parti interessate vengono informate delle conseguenze dell'omessa collaborazione.

(…)

5. Se le conclusioni, comprese quelle relative al valore normale, sono elaborate in conformità delle disposizioni del paragrafo 1 e in particolare in base alle informazioni contenute nella denuncia, per quanto possibile, e tenendo debitamente conto dei termini per l'inchiesta, tali informazioni vengono verificate in relazione ai dati disponibili provenienti da altre fonti obiettive (...)

6. L'esito dell'inchiesta per una parte interessata che non collabora oppure collabora solo in parte, impedendo in tal modo l'accesso ad informazioni pertinenti, può essere meno favorevole rispetto alle conclusioni che eventualmente sarebbero state raggiunte se la parte avesse collaborato».

B – *La normativa antidumping sulle importazioni di transpallet manuali originari della Cina*

15. A seguito di una denuncia depositata da taluni produttori comunitari e di un'inchiesta preliminare che copriva il periodo compreso fra il 1º aprile 2003 e il 31 marzo 2004, la Commissione ha pubblicato, il 29 aprile 2004, un avviso di apertura di un procedimento antidumping relativo alle importazioni di carrelli manuali a forche e delle relative componenti essenziali, originarie della Repubblica popolare cinese [13].

16. Al termine di tale procedimento, la Commissione ha adottato il regolamento (CE) n. 128/2005, del 27 gennaio 2005, che istituisce un dazio antidumping provvisorio sulle importazioni di transpallet manuali e delle relative componenti essenziali originari della Repubblica popolare cinese [14].

13 — GU 2004, C 103, pag. 85.

14 — GU L 25, pag. 16.

17. Il Consiglio ha successivamente adottato il regolamento (CE) n. 1174/2005 [15], che ha istituito un dazio antidumping definitivo sulle importazioni di transpallet manuali e delle relative componenti essenziali, ossia il telaio e il sistema idraulico, di cui ai codici NC ex 8427 90 00 ed ex 8431 20 00 (codici TARIC 8427 90 00 10 e 8431 20 00 10), originari della Cina [16].

18. Il Consiglio ha successivamente adottato il regolamento (CE) n. 684/2008 del 17 luglio 2008, che precisa l'ambito d'applicazione delle misure antidumping istituite dal regolamento n. 1174/2005 [17].

C – *L'estensione della normativa alle importazioni di transpallet manuali spediti dalla Tailandia*

19. Sulla base di elementi di prova che, secondo la Commissione, indicavano, a prima vista, che le misure antidumping applicate alle importazioni di transpallet manuali originari della Cina erano eluse da operazioni di assemblaggio del prodotto di cui trattasi in Tailandia, tale istituzione ha adottato il regolamento (CE) n. 923/2008 [18].

20. A seguito dell'inchiesta condotta in ordine a tale eventuale elusione, la quale copriva il periodo fra il 1º settembre 2007 e il 31 agosto 2008, la Commissione ha proposto al Consiglio l'adozione del regolamento controverso, il quale ha esteso il dazio antidumping definitivo istituito dal regolamento n. 1174/2005 alle importazioni di transpallet manuali e dei loro componenti essenziali spediti dalla Tailandia, indipendentemente dal fatto che siano stati dichiarati o no originari di tale paese.

21. Quanto allo svolgimento e all'inchiesta, i considerando da 6 a 9 del regolamento controverso enunciano:

«(6) La Commissione ha ufficialmente notificato l'apertura dell'inchiesta alle autorità della [Repubblica popolare cinese] e della Tailandia, ai produttori/esportatori di questi paesi, agli importatori nella Comunità notoriamente interessati e all'industria comunitaria. Sono stati inviati questionari ai produttori/esportatori cinesi e tailandesi noti alla Commissione, agli importatori nella Comunità divenuti noti alla Commissione nel corso dell'inchiesta iniziale e agli operatori che si sono presentati entro le scadenze specificate nell'articolo 3 del regolamento [n. 923/2008]. Alle parti interessate è stata data la possibilità di comunicare le proprie osservazioni per iscritto e di chiedere un'audizione entro il termine fissato [in tale] regolamento (…). Tutte le parti sono state informate del fatto che la mancata collaborazione avrebbe potuto comportare l'applicazione dell'articolo 18 del regolamento di base e l'elaborazione di conclusioni sulla base dei dati disponibili.

(7) Per quanto riguarda la Tailandia, alla Commissione non sono pervenute risposte ai questionari dagli esportatori/produttori, né osservazioni delle autorità. Soltanto un esportatore/produttore tailandese di [transpallet manuali e dei loro componenti essenziali] il quale, secondo le

15 — Regolamento del 18 luglio 2005, che istituisce un dazio antidumping definitivo e dispone la riscossione definitiva dei dazi provvisori istituiti nei confronti delle importazioni di transpallet manuali e delle relative componenti essenziali originari della Repubblica popolare cinese (GU L 189, pag. 1).

16 — V. articolo 1 del regolamento n. 1174/2005.

17 — GU L 192, pag. 1. Mentre i prodotti interessati dall'inchiesta iniziale erano, senza ulteriore precisazione, i «transpallet manuali, non semoventi, utilizzati per la movimentazione di materiale solitamente posto su pallet, e dai relativi componenti essenziali, ossia il telaio e il sistema idraulico» (considerando 9 del regolamento n. 684/2008), tale regolamento ha precisato cosa dovesse intendersi per «transpallet manuali». Si tratta di «carrelli a ruote munite di forche mobili destinati alla movimentazione dei pallet, concepiti per essere spinti, tirati e guidati manualmente su superfici regolari, piane e dure da un operatore pedonale che utilizza un attrezzo articolato» (articolo 1 di suddetto regolamento). Si aggiunge che tali transpallet «sono concepiti soltanto per sollevare un carico, azionando l'attrezzo come una pompa, ad un'altezza sufficiente perché possa essere trasportato e non hanno altre funzioni o utilizzi» (idem).

18 — Regolamento del 12 settembre 2008, che apre un'inchiesta relativa alla possibile elusione delle misure antidumping istituite dal regolamento (CE) n. 1174/2005 del Consiglio, modificato dal regolamento (CE) n. 684/2008, sulle importazioni di transpallet manuali e delle relative componenti essenziali originari della Repubblica popolare cinese mediante l'importazione di transpallet manuali e delle relative componenti essenziali dalla Tailandia, a prescindere dal fatto che siano dichiarati originari della Tailandia o no, e che dispone la registrazione di tali importazioni (GU L 252, pag. 3).

informazioni in possesso della Commissione al tempo dell'apertura dell'inchiesta, esportava nella Comunità tale prodotto nel periodo compreso fra il 2005 e il [periodo dell'inchiesta] (definito al considerando 10) e svolgeva operazioni di assemblaggio di [transpallet manuali e dei loro componenti essenziali] in Tailandia, ha comunicato la cessazione delle attività a partire dall'aprile 2008.

(8) Un esportatore/produttore cinese ha risposto al questionario dichiarando le sue vendite all'esportazione nella CE e alcune esportazioni di secondaria importanza del prodotto in questione in Tailandia. Non sono pervenute osservazioni dalle autorità cinesi.

(9) Nove importatori della Comunità hanno infine risposto al questionario dichiarando le loro importazioni da Cina e Tailandia. Da queste risposte si è concluso che in generale c'è stato un aumento nelle importazioni dalla Tailandia e una diminuzione improvvisa nelle importazioni dalla [Repubblica popolare cinese] nel 2006, cioè nell'anno successivo all'entrata in vigore dei dazi antidumping definitivi. Le importazioni dalla [Repubblica popolare cinese] sono aumentate nuovamente negli anni seguenti mentre allo stesso tempo le importazioni dalla Tailandia sono diminuite leggermente, pur rimanendo ben al di sopra dei livelli del 2005».

22. Per quanto riguarda la modificazione della configurazione degli scambi fra i paesi terzi e la Comunità, i considerando da 16 a 20 del regolamento controverso così recitano:

«(16) A causa della mancata collaborazione delle società tailandesi volume e valore delle esportazioni tailandesi del prodotto in questione nella Comunità sono stati determinati in base alle informazioni disponibili, in questo caso rappresentate dai dati statistici rilevati dagli Stati membri e compilati dalla Commissione conformemente all'articolo 14, paragrafo 6, del regolamento di base e dai dati forniti da Eurostat. Per quanto riguarda i dati rilevati dalle risposte degli importatori comunitari, l'inchiesta ha stabilito che il numero di esportazioni dalla Tailandia riportate dagli importatori comunitari rappresenta soltanto una piccola parte delle esportazioni tailandesi di [transpallet manuali e dei loro componenti essenziali] durante il [periodo dell'inchiesta], corrispondente a meno del 5 %. Viste le circostanze si è ritenuto che la situazione in merito al volume e al valore delle esportazioni tailandesi fosse rappresentata meglio dai dati statistici in possesso della Commissione che dalle scarse informazioni messe a disposizione dagli importatori comunitari.

(17) Dopo l'entrata in vigore delle misure antidumping le importazioni di [transpallet manuali e dei loro componenti essenziali] dalla Tailandia sono aumentate da 7 458 transpallet nel 2005 a 64 706 transpallet nel 2007 e sono diminuite a 42 056 transpallet durante il [periodo dell'inchiesta].

(18) Per quanto riguarda la Cina, le importazioni di [transpallet manuali e dei loro componenti essenziali] nella CE sono aumentate da 240 639 transpallet nel 2005 a 538 271 nel 2007 e a 584 786 durante il [periodo dell'inchiesta]. Secondo le informazioni disponibili questo aumento è principalmente da attribuire all'aumento delle esportazioni dell'unico esportatore/produttore cinese soggetto all'aliquota minore di dazio antidumping. Le esportazioni cinesi provenienti da questo operatore in particolare rappresentano infatti la quota più consistente dell'aumento di importazioni nella CE di [transpallet manuali e dei loro componenti essenziali] provenienti dalla [Repubblica popolare cinese] fra il 2005 e la fine del [periodo dell'inchiesta].

(19) Preso atto della situazione sopracitata, si conclude che è avvenuto un cambiamento nella struttura degli scambi fra la CE, la [Repubblica popolare cinese] e la Tailandia. Le importazioni dalla [Repubblica popolare cinese] hanno continuato ad aumentare, ma ciò è da attribuire direttamente all'andamento delle esportazioni di uno degli esportatori/produttori cinesi che ha

collaborato con l'inchiesta iniziale e a cui è stato attribuito il dazio antidumping più basso. Le importazioni dalla Tailandia sono d'altra parte aumentate dell'868 % fra il 2005 e il 2007 e si sono stabilizzate durante il [periodo dell'inchiesta] con un aumento del 564 % rispetto al 2005.

(20) In definitiva, pur mostrando una continuità nelle esportazioni dalla [Repubblica popolare cinese], la struttura degli scambi ha messo in luce anche un aumento significativo nelle esportazioni provenienti dalla Tailandia. Il livello stabile od in costante aumento delle esportazioni provenienti dalla [Repubblica popolare cinese], anche se molto inferiore fra il 2007 e il [periodo dell'inchiesta] rispetto a quanto rilevato durante l'inchiesta iniziale, può essere spiegato notando che l'enorme maggioranza delle esportazioni proviene dall'azienda cinese con l'aliquota di dazio antidumping più bassa. La struttura relativa alla Tailandia, d'altro canto, si può spiegare soltanto come risultato di azioni volte all'elusione di misure».

II – **Fatti della controversia principale e questione pregiudiziale**

23. Il 6 ottobre 2008, la SECO ha importato dalla Tailandia dei transpallet manuali.

24. Ritenendo che l'importazione di tali prodotti fosse soggetta al dazio antidumping previsto dal regolamento controverso, l'Hauptzollamt, con avviso di accertamento datato 12 agosto 2009, ha imposto alla SECO un dazio antidumping pari a EUR 9 666,90.

25. Dopo che l'Hauptzollamt, con decisione del 21 febbraio 2011, ha dichiarato infondato il ricorso proposto avverso tale avviso, la SECO ha adito il giudice del rinvio.

26. Tale giudice dubita che le condizioni previste all'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento di base, concernenti la determinazione di un'elusione dei dazi antidumping, siano soddisfatte nella specie.

27. In particolare, il Finanzgericht Hamburg ritiene che avrebbero dovuto essere fornite spiegazioni quanto all'evoluzione delle importazioni provenienti dalla Tailandia, in quanto queste ultime, dopo essere considerevolmente aumentate nel 2007, sono diminuite in maniera notevole nel corso del periodo dell'inchiesta. Orbene, secondo il Finanzgericht Hamburg, qualora una modificazione della configurazione degli scambi fra i paesi terzi e l'Unione sia dovuta all'elusione di misure antidumping, le esportazioni provenienti dal paese terzo impiegato per l'elusione aumentano in genere in maniera continua oppure, dopo un aumento significativo, restano costanti.

28. Il giudice del rinvio dubita inoltre che la modificazione della configurazione degli scambi fra i paesi terzi e l'Unione possa essere imputata all'introduzione dei dazi antidumping sui transpallet originari della Cina, mentre, nel corso del periodo di riferimento, le importazioni provenienti dalla Cina sono esse stesse aumentate considerevolmente. Infatti, nel periodo che va dal 2005 al 2007, le esportazioni cinesi hanno anch'esse conosciuto un forte incremento, visto che, nel corso del periodo dell'inchiesta successivo, le esportazioni provenienti dalla Tailandia, le quali rappresentavano soltanto il 7,19 % del numero di transpallet prodotti in Cina a fini di esportazione, sono diminuite di circa il 35 %, contrariamente alle esportazioni originarie della Cina, che non hanno cessato di aumentare.

29. Infine, il Finanzgericht Hamburg si chiede quali pratiche, processi o lavorazioni abbiano potuto comportare una modificazione della configurazione degli scambi fra i paesi terzi e l'Unione, rilevando che i considerando del regolamento controverso non forniscono indicazioni più precise al riguardo.

30. È in tale contesto che il Finanzgericht Hamburg ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se il regolamento [controverso] sia invalido in virtù del fatto che la Commissione, in violazione delle condizioni per l'accertamento di un'elusione delle misure antidumping previste all'articolo 13 del regolamento [di base], ha ravvisato un'elusione sulla base del solo significativo aumento delle corrispondenti esportazioni dalla Tailandia dopo l'introduzione delle misure, benché la Commissione, adducendo la mancata collaborazione degli esportatori tailandesi, non sia pervenuta ad ulteriori conclusioni concrete».

III – **Analisi**

31. Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il regolamento controverso sia invalido in ragione del fatto che esso non avrebbe rilevato in maniera sufficiente l'esistenza di un'elusione ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento di base, avendo omesso di qualificare, da un lato, la modificazione della configurazione degli scambi fra i paesi terzi di cui trattasi e l'Unione e, dall'altro, l'esistenza di pratiche, processi o lavorazioni per le quali non vi sia una sufficiente motivazione o giustificazione economica oltre all'istituzione dei dazi antidumping sui transpallet manuali originari della Cina.

A – *Sulla ricevibilità dell'eccezione di illegittimità del regolamento controverso*

32. Prima di valutare la validità del regolamento controverso, mi sembra necessario esaminare la questione se la SECO poteva validamente invocare, in via di eccezione, la sua illegittimità dinanzi al giudice nazionale.

33. Infatti, risulta dalla giurisprudenza che ha preso le mosse dalla sentenza TWD Textilwerke Deggendorf[19], che una persona fisica o giuridica non può contestare utilmente la legittimità di un atto dell'Unione, in via di eccezione, dinanzi ad un giudice nazionale, qualora essa avrebbe potuto impugnare tale atto mediante un ricorso diretto di annullamento e abbia lasciato decorrere il termine imperativo all'uopo prescritto[20]. Tale decadenza è tuttavia subordinata alla constatazione che la ricevibilità del ricorso di annullamento si imponga con la forza dell'evidenza, senza lasciare spazio ad alcun dubbio[21].

34. Si evince parimenti da una giurisprudenza consolidata che i regolamenti che istituiscono un dazio antidumping, pur avendo, per la loro natura e per la loro portata, carattere normativo, in quanto si applicano alla generalità degli operatori economici interessati, possono riguardare direttamente ed individualmente taluni operatori economici e, tra gli altri, le imprese importatrici associate ad imprese esportatrici di paesi terzi i cui prezzi di rivendita delle merci di cui è causa sono stati alla base della formazione del prezzo all'esportazione[22].

35. Orbene, non si evince dagli elementi del fascicolo che la SECO, la quale opera in qualità di importatore stabilito nell'Unione, dovrebbe essere considerata direttamente e individualmente interessata dal regolamento controverso e, pertanto, che essa avrebbe senza dubbio potuto presentare un ricorso diretto di annullamento avverso suddetto atto.

19 — C-188/92, EU:C:1994:90.

20 — Punti 17 e 18.

21 — V., segnatamente, sentenza Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punti 41 e 42).

22 — V., segnatamente, sentenza Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, punto 21).

36. Di conseguenza, la SECO, che è interessata dal regolamento controverso soltanto nei limiti in cui essa «rientra, obiettivamente, nel campo d'applicazione» [23] delle norme fissate dal medesimo nella sua qualità di operatore economico nel settore di cui trattasi, può censurare, in via di eccezione, l'illegittimità di tale atto dinanzi al giudice nazionale, il quale può quindi deferire tale questione alla Corte nell'ambito del procedimento pregiudiziale.

B – *Nel merito*

1. Osservazioni delle parti

37. La SECO sostiene che la Corte deve risolvere affermativamente la questione, deducendo più motivi che possono brevemente essere riassunti come segue.

38. La modificazione della configurazione degli scambi ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento di base implicherebbe una diminuzione delle importazioni originarie del paese terzo soggetto al dazio antidumping e un corrispondente incremento delle importazioni provenienti dal paese dell'elusione, in quanto le prime sono sostituite dalle seconde [24]. Orbene, nella specie, sarebbe evidente che le importazioni di transpallet manuali originari della Cina non sono state sostituite da importazioni corrispondenti provenienti dalla Tailandia, in quanto le prime sono raddoppiate fra il periodo coperto dall'inchiesta iniziale e quello coperto dall'inchiesta antielusione.

39. Analogamente, l'estensione di un dazio antidumping presupporrebbe l'esistenza di un atto di elusione ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento di base e, qualora vengano accertate operazioni di assemblaggio, il soddisfacimento delle condizioni elencate dall'articolo 13, paragrafo 2, di tale regolamento. Orbene, il regolamento controverso non conterrebbe alcuna spiegazione dettagliata su alcun tipo di atto di elusione né, ammesso che l'atto di elusione sia costituito dalle operazioni di assemblaggio accertate al momento dell'apertura dell'inchiesta, sulla sussistenza delle condizioni richieste dall'articolo 13, paragrafo 2, del regolamento di base.

40. Inoltre, le istituzioni dell'Unione non avrebbero dimostrato che la modificazione della configurazione degli scambi era sufficientemente motivata o economicamente giustificata dalla mera imposizione del dazio antidumping.

41. Infine, tali istituzioni non avrebbero accertato che gli effetti riparatori del dazio risultavano indeboliti in termini di prezzi e/o di quantitativi di prodotti simili.

42. I governi intervenienti, nonché il Consiglio e la Commissione negano che il regolamento controverso sia invalido e fondano la loro posizione sui seguenti argomenti.

43. Il governo greco sostiene che l'articolo 18 del regolamento di base introduce una presunzione al fine di aiutare le istituzioni dell'Unione nello svolgimento dell'inchiesta antielusione, in modo che, in assenza di collaborazione delle parti interessate, le istituzioni dell'Unione possano qualificare come elusione la modificazione della configurazione degli scambi sopravvenuta immediatamente dopo l'istituzione del dazio antidumping, a meno che le parti interessate non dimostrino il contrario.

23 — Tale espressione viene ripresa dalla sentenza Allied Corporation e a./Commissione (239/82 e 275/82, EU:C:1984:68, punto 15).

24 — La SECO cita, a sostegno del suo argomento, più regolamenti concernenti l'estensione di dazi antidumping, nei quali sarebbe constatata l'esistenza di una sostituzione.

44. Il governo portoghese ritiene, in senso analogo, che l'articolo 13 del regolamento di base, in assenza di collaborazione delle parti interessate, debba essere interpretato in maniera sufficientemente flessibile, affinché l'omessa collaborazione non possa, di per sé, ostare all'adozione di misure di difesa commerciale. A suo avviso, alla luce della presunzione fondata sull'omessa collaborazione delle parti interessate, stabilita sia dall'articolo 18 del regolamento di base sia dall'articolo VI e dall'allegato II del codice antidumping del 1994, l'elusione può desumersi dall'incremento significativo osservato nelle esportazioni di transpallet manuali dalla Tailandia verso l'Unione e dalla coincidenza temporale fra tale incremento e l'entrata in vigore delle misure antidumping applicabili alle esportazioni degli stessi prodotti provenienti dalla Cina. D'altronde, la prassi applicativa del regolamento di base da parte della Commissione dimostrerebbe che i principali indizi di elusione risultano sempre da incrementi improvvisi e significativi delle importazioni di un prodotto determinato da una o più origini non abituali e da una coincidenza temporale fra tale incremento e l'applicazione di misure antidumping [25].

45. Il Consiglio e la Commissione sottolineano che, a causa dell'omessa collaborazione dei produttori-esportatori tailandesi, il volume e il valore delle esportazioni tailandesi di transpallet manuali sono stati determinati in base alle sole informazioni disponibili, ossia in base ai dati statistici rilevati dagli Stati membri e compilati dalla Commissione conformemente all'articolo 14, paragrafo 6, del regolamento di base, e ai dati forniti da Eurostat.

46. Tali istituzioni ritengono di aver accertato, dopo aver constatato, sulla base dei dati disponibili, una modificazione della configurazione degli scambi, che le importazioni provenienti dalla Tailandia hanno iniziato ad aumentare poco dopo l'istituzione dei dazi sulle importazioni provenienti dalla Cina, e precisano di non aver ricevuto alcun elemento di prova idoneo a spiegare tale significativo incremento né, in particolare, alcun elemento che faccia pensare che in Tailandia esistessero vere e proprie attività di fabbricazione di transpallet manuali.

47. A loro avviso, in conformità dell'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento di base, incombe alle parti di cui trattasi dimostrare che esiste una sufficiente motivazione o una giustificazione economica per la modificazione della configurazione degli scambi. Tale approccio sarebbe peraltro stato confermato dalla Corte nella sua sentenza Brother International [26].

48. Il Consiglio e la Commissione fanno valere, peraltro, che il regolamento di base non conferisce loro alcun potere che consenta di costringere le imprese interessate da un'inchiesta a partecipare a quest'ultima o a fornire informazioni.

49. Pur riconoscendo che, in una configurazione classica, l'elusione è caratterizzata da una diminuzione delle esportazioni provenienti dal paese soggetto alle misure antidumping e da un corrispondente incremento delle esportazioni provenienti dal paese interessato dal procedimento per elusione, tali istituzioni fanno valere che una siffatta configurazione non costituisce una condizione indispensabile per introdurre misure destinate a contrastare l'elusione, dal momento che né l'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento di base né la giurisprudenza esigono la prova di una sostituzione.

50. La Commissione precisa di essere stata in possesso di statistiche commerciali ufficiali provenienti dal governo tailandese, dalle quali emergeva che le importazioni di componenti essenziali di transpallet manuali dalla Cina alla Tailandia avevano subito un brusco aumento durante il periodo compreso fra il 2005 e il 2007, ossia che esse erano passate da 77 tonnellate nei mesi da agosto a dicembre 2004 a 1 271 tonnellate nei mesi da agosto a dicembre 2007.

25 — Il governo portoghese si riferisce, a titolo di esempio, al regolamento di esecuzione (UE) n. 14/2012 del Consiglio, del 9 gennaio 2012, che estende il dazio antidumping definitivo istituito dal regolamento di esecuzione (UE) n. 511/2010 sulle importazioni di determinati cavi di molibdeno originari della Repubblica popolare cinese alle importazioni di determinati cavi di molibdeno spediti dalla Malaysia, dichiarati o no originari della Malaysia, e che chiude l'inchiesta riguardante le importazioni spedite dalla Svizzera (GU L 8, pag. 22).

26 — C-26/88, EU:C:1989:637.

51. Essa aggiunge che, tenuto conto dell'omessa collaborazione delle imprese interessate, le era impossibile ottenere informazioni più precise sul modo in cui avvenisse in Tailandia il passaggio da componenti essenziali di transpallet a transpallet manuali finiti.

52. La Commissione sostiene parimenti che i termini «pratiche», «processi» o «lavorazioni» che figurano all'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento di base non costituiscono un criterio autonomo di elusione, perlomeno in caso di omessa collaborazione, e che spettava agli esportatori tailandesi dimostrare che l'incremento improvviso delle importazioni di componenti essenziali dalla Cina e il brusco aumento parallelo delle esportazioni di transpallet verso l'Unione si spiegano con una sufficiente motivazione o con una giustificazione economica oltre all'istituzione del dazio antidumping. Tale regola concernente l'onere della prova sarebbe peraltro confortata dalla sentenza Brother International [27], anche se la Commissione sottolinea che tale sentenza non riguarda la legittimità di un regolamento di estensione dei dazi antidumping.

2. Analisi

a) Sulla portata dell'esame di validità

53. Occorre rilevare che, con la sua questione, il Finanzgericht Hamburg, come si evince dalla decisione di rinvio, si è limitato a ritenere necessario di chiedere alla Corte un controllo di validità del regolamento controverso con riferimento a due dei quattro elementi costituitivi dell'elusione, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento di base, ossia, da un lato, la modificazione della configurazione degli scambi fra i paesi terzi e l'Unione, e, dall'altro, l'esistenza di pratiche, processi o lavorazioni prive di sufficiente motivazione o di giustificazione economica oltre all'istituzione del dazio antidumping. La SECO invita tuttavia la Corte ad estendere il suo controllo all'esame della questione se le istituzioni dell'Unione abbiano accertato che gli effetti riparatori del dazio erano stati indeboliti in termini di prezzi e/o di quantitativi di prodotti simili.

54. Secondo una consolidata giurisprudenza, fondata sul principio secondo il quale spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze della causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte, l'esame della validità di un atto dell'Unione non deve essere esteso con riferimento ai motivi non considerati dal giudice del rinvio, come quelli dedotti dalle parti nel procedimento principale [28].

55. In tale contesto, se il giudice nazionale limita i motivi in relazione ai quali esso intende assoggettare una disposizione del diritto dell'Unione ad un esame di validità, il controllo esercitato dalla Corte nell'ambito del rinvio pregiudiziale avente ad oggetto l'esame di validità deve essere circoscritto all'analisi di tali motivi, fatto salvo l'eventuale rilievo d'ufficio di un motivo di ordine pubblico.

27 — EU:C:1989:637.

28 — V., in tal senso, sentenze Ordre des barreaux francophones et germanophones e a. (C-305/05, EU:C:2007:383, punti da 17 a 19); Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, punti 43 e 44), nonché Hoesch Metals and Alloys (C-373/08, EU:C:2010:68, punti 59 e 60). Tale limitazione del controllo di validità si spiega non solo con l'obiettivo stesso del sistema di cooperazione fra la Corte e i giudici nazionali istituito dall'articolo 267 TFUE, ma anche, come rilevato dall'avvocato generale Poiares Maduro al paragrafo 23 delle sue conclusioni nella causa Arcelor Atlantique e Lorraine e a. (C-127/07, EU:C:2008:292), con il rispetto del compito svolto dal giudice nazionale in quanto giudice dell'Unione, il quale è competente ad esaminare la legittimità degli atti dell'Unione, mentre solo la dichiarazione di invalidità è riservata alla Corte.

56. Neanche la Corte sarebbe tenuta a valutare i motivi di invalidità del regolamento controverso, dedotti dalla SECO nelle sue osservazioni, fondati sulla violazione dell'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento di base e dell'obbligo di motivazione, in quanto le istituzioni dell'Unione non sono riuscite a dimostrare che gli effetti riparatori del dazio antidumping istituito sulle importazioni originarie della Cina erano indeboliti in termini di prezzi e/o di quantitativi dalle importazioni provenienti dalla Tailandia.

b) Sulla validità del regolamento controverso

i) Considerazioni generali sulle conseguenze del rifiuto di collaborazione delle parti interessate

57. Prima di approfondire i motivi per i quali il giudice del rinvio dubita della validità del regolamento controverso, occorre interrogarsi in ordine alle conseguenze che possono essere tratte dall'omessa collaborazione delle parti interessate, dalla quale i governi greco e portoghese, nonché il Consiglio e la Commissione prendono spunto per sostenere, in particolare, che possono essere utilizzati i soli dati disponibili e che gli elementi costitutivi dell'elusione richiesti dall'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento di base devono, in un caso del genere, essere interpretati in maniera più flessibile.

58. Il regolamento di base dedica un articolo specifico all'omessa collaborazione, ossia l'articolo 18, il quale costituisce la trasposizione nel diritto dell'Unione del contenuto del punto 6.8, nonché dell'allegato II del codice antidumping del 1994, alla luce dei quali esso deve essere interpretato, per quanto possibile [29].

59. L'articolo 18 del regolamento di base contiene sei paragrafi che disciplinano, rispettivamente, i casi in cui i dati disponibili possono essere utilizzati a scapito dei dati propri di una o di più parti interessate, l'assenza di risposta su supporto informatico, i casi in cui le informazioni sono state fornite, ma non sono perfettamente conformi alle condizioni richieste, i casi in cui elementi comunicati da una parte non sono accettati, le verifiche necessarie qualora le conclusioni siano elaborate sui dati disponibili e, infine, il caso in cui una parte interessata non collabora.

60. L'attenzione deve essere rivolta in particolare a due paragrafi.

61. In primo luogo, l'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento di base prevede espressamente che, qualora una parte interessata rifiuti l'accesso alle informazioni necessarie, non le comunichi entro i termini fissati oppure ostacoli gravemente l'inchiesta, possono essere elaborate conclusioni provvisorie o definitive, affermative o negative, in base ai dati disponibili.

62. In secondo luogo, l'articolo 18, paragrafo 6, del regolamento di base, stabilisce che, qualora una parte interessata non collabori o collabori solo parzialmente, impedendo in tal modo l'accesso a informazioni rilevanti, l'esito dell'inchiesta può essere per essa meno favorevole che nell'ipotesi della collaborazione.

63. Se la prima disposizione enuncia una soluzione chiara, la seconda si presta più difficilmente ad un'interpretazione univoca. A mio avviso, ai sensi del combinato disposto di tali disposizioni, dal rifiuto di collaborazione delle parti interessate o di cui trattasi possono essere tratte tre conseguenze. La prima attiene alla possibilità, per le istituzioni dell'Unione, di fondarsi sui soli dati disponibili, mentre la seconda riguarda la facoltà di queste istituzioni di ricavare da tali dati presunzioni fondate su una ragionevole verosimiglianza. La terza conseguenza che può essere tratta dal rifiuto di collaborazione concerne, infine, la limitazione dell'intensità del controllo giurisdizionale.

29 — V., su tale regola interpretativa, segnatamente, sentenza Petrotub e Republica (C-76/00 P, EU:C:2003:4, punto 56). V., parimenti, per un'applicazione di tale regola nel caso particolare dell'interpretazione dell'articolo 18 del regolamento di base, sentenza del Tribunale Sun Sang Kong Yuen Shoes Factory/Consiglio (T-409/06, EU:T:2010:69, punto 103).

– Possibilità, per le istituzioni dell'Unione, di fondarsi sui soli dati disponibili

64. Occorre rilevare che se, ai sensi della previsione antielusione di cui all'articolo 13, paragrafo 3, del regolamento di base, spetta alla Commissione avviare e quindi svolgere, entro un termine di nove mesi, un'inchiesta al fine di determinare se i fatti denunciati siano definitivamente accertati, il regolamento di base non conferisce alla Commissione alcun potere di indagine che le consenta di costringere i produttori o gli esportatori oggetto della denuncia a partecipare all'inchiesta o a fornire informazioni, cosicché il Consiglio e la Commissione dipendono dalla collaborazione volontaria delle parti interessate perché queste forniscano loro le informazioni necessarie entro i termini impartiti [30].

65. In tale contesto, l'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento di base, autorizzando l'elaborazione di conclusioni sulla base dei dati disponibili, traduce inequivocabilmente l'intenzione del legislatore dell'Unione di semplificare il compito probatorio del Consiglio e della Commissione allorché si scontrano con ostacoli materiali dovuti alla cattiva volontà delle imprese interessate.

66. Tuttavia, occorre rilevare che la facoltà delle istituzioni dell'Unione di ricorrere ai dati disponibili qualora un'impresa si rifiuti di collaborare o qualora fornisca informazioni false o fuorvianti è temperata dall'obbligo, previsto dall'articolo 18, paragrafo 5, del regolamento di base, di verificare tali informazioni facendo riferimento ad altre fonti di informazione disponibili.

67. Tale necessità di cautela nell'uso di tali dati, la quale può essere considerata derivante dal principio di buona amministrazione [31], è ancor più rilevante in quanto il diniego di collaborazione delle imprese interessate mi sembra autorizzare le istituzioni dell'Unione non solo a procedere a constatazioni di fatto sulla base di dati incompleti, ma anche a desumere da tali constatazioni presunzioni di fatto che consentono di stabilire l'esistenza dei fatti costituitivi dell'elusione ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento di base.

– Facoltà, per le istituzioni dell'Unione, di ricavare dai dati disponibili presunzioni fondate su una ragionevole verosimiglianza

68. Si evince inequivocabilmente dal dettato stesso dell'articolo 18 del regolamento di base, che il legislatore dell'Unione non ha inteso prevedere una presunzione legale che consenta di desumere direttamente dall'omessa collaborazione delle parti interessate o di cui trattasi l'esistenza di un'elusione e che, pertanto, dispensi le istituzioni dell'Unione da qualsiasi onere probatorio.

69. Tuttavia, alla luce della possibilità di elaborare conclusioni, persino definitive, sulla base dei dati disponibili, e di trattare la parte che non collabora oppure collabora solo in parte, in maniera meno favorevole che se avesse collaborato, è altrettanto pacifico, a mio avviso, che le istituzioni dell'Unione sono autorizzate a desumere dalla prova diretta dei fatti che hanno potuto accertare a partire dai dati in loro possesso la prova indiretta dei fatti che rimangono sconosciuti a causa dell'omessa collaborazione delle parti. In altri termini, l'articolo 18 del regolamento di base consente alle istituzioni dell'Unione di fondarsi su presunzioni qualora sussista un nesso logico e ragionevole fra i fatti accertati e i fatti che rimangono sconosciuti. Vietare a tali istituzioni di avvalersi di siffatta presunzioni equivarrebbe a costituire un ostacolo insormontabile all'adozione di misure antielusione allorché le imprese interessate dall'inchiesta rifiutano di collaborare.

70. La prassi delle istituzioni dell'Unione consistente nel fondarsi su delle presunzioni in caso di omessa collaborazione delle parti interessate o di cui trattasi mi sembra pertanto perfettamente conforme alla normativa.

30 — V., in tal senso, sentenza Transnational Company «Kazchrome» e ENRC Marketing/Consiglio (T-192/08, EU:T:2011:619, punto 272).

31 — V., in tal senso, Stanbrook, C., e Bentley, P., *Dumping and subsidies – The Law and Procedures Governing the Imposition of Anti-dumping and Countervailing Duties in the European Community*, 3ª ed., Kluwer Law International, Londra, 1996, pag. 168.

71. Tale prassi è naturalmente soggetta al controllo del giudice dell'Unione, anche se tale controllo incontra certi limiti.

– Limitazione dell'intensità del controllo giurisdizionale sugli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione

72. La presente domanda di esame di validità impone alla Corte di verificare la legittimità del regolamento controverso con riferimento ai motivi enunciati dal giudice del rinvio, il che solleva la questione della portata del controllo giurisdizionale sulle misure antidumping adottate dal Consiglio e, in particolare, sui regolamenti di estensione.

73. In una fattispecie come quella di cui al procedimento principale, due ragioni giustificano una limitazione del controllo giurisdizionale.

74. La prima limitazione attiene alla materia di cui trattasi.

75. A tal riguardo, si evince da una giurisprudenza consolidata che, in materia di politica commerciale comune e specialmente nell'ambito delle misure di difesa commerciale, le istituzioni dell'Unione godono di un ampio potere discrezionale in considerazione della complessità delle situazioni economiche, politiche e giuridiche che devono esaminare. Pertanto, il controllo giurisdizionale delle valutazioni effettuate da tali istituzioni deve essere 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 [32].

76. La Corte ha pertanto dichiarato che la scelta fra i diversi metodi di calcolo del margine di dumping o del dazio antidumping [33], la determinazione del valore normale di un prodotto o la scelta del paese di riferimento che deve servire alla determinazione di tale valore qualora i prodotti provengano da un paese che non ha economia di mercato [34], la valutazione dell'impatto delle importazioni oggetto di dumping sulla situazione dell'industria dell'Unione [35], la determinazione del periodo da prendere in considerazione ai fini della constatazione del pregiudizio [36], o ancora la questione se gli interessi dell'Unione necessitino un'azione dell'Unione [37], presuppongono la valutazione di situazioni economiche complesse.

77. La seconda limitazione risulta dal comportamento delle parti interessate.

78. A mio avviso, in presenza di un rifiuto di collaborazione delle parti interessate, il controllo del giudice dell'Unione sulla decisione presa dal Consiglio deve essere limitato alla verifica dell'assenza di manifesti errori di valutazione nella selezione e nell'utilizzazione dei dati disponibili e nel ricorso a presunzioni fondate su una ragionevole verosimiglianza.

79. In altri termini, poiché il rifiuto di collaborazione autorizza le istituzioni dell'Unione, in assenza di una certezza reale, impossibile da ottenere, a fondarsi su una forte verosimiglianza, ne risulta uno spostamento dell'oggetto del sindacato giurisdizionale, il quale deve riguardare la verosimiglianza delle presunzioni che le istituzioni dell'Unione hanno ricavato dai dati in loro possesso.

32 — V. sentenza Consiglio e Commissione/Interpipe Niko Tube e Interpipe NTRP (C-191/09 P e C-200/09 P, EU:C:2012:78, punto 63 e la giurisprudenza citata).

33 — V. sentenza Minolta Camera/Consiglio (C-178/87, EU:C:1992:112, punto 41).

34 — V. sentenza Nölle (C-16/90, EU:C:1991:402, punto 11).

35 — V. sentenza Ikea Wholesale (C-351/04, EU:C:2007:547, punti da 61 a 63).

36 — V. sentenza Nakajima/Consiglio (C-69/89, EU:C:1991:186, punto 86).

37 — V. sentenza Sharp Corporation/Consiglio (C-179/87, EU:C:1992:113, punto 58).

80. Il giudice dell'Unione, in conformità alla sua giurisprudenza classica secondo cui una presunzione, anche se difficilmente superabile, resta entro limiti accettabili fintantoché è proporzionata al legittimo scopo perseguito, esiste la possibilità di apportare la prova contraria e i diritti della difesa sono garantiti [38], è, in definitiva, chiamato ad attuare un controllo di proporzionalità avente ad oggetto il ragionevole ricorso a presunzioni.

81. È questo il genere di sindacato che suggerisco di esercitare sul regolamento controverso con riferimento ai motivi di invalidità rilevati dal giudice del rinvio.

ii) Esame dei motivi di invalidità

82. Occorre verificare se il Consiglio sia incorso in un manifesto errore di valutazione nel rilevare l'esistenza di una modificazione della configurazione degli scambi fra i paesi terzi e l'Unione, derivante da pratiche, processi o lavorazioni per le quali non vi era una sufficiente motivazione o una giustificazione economica oltre all'istituzione del dazio antidumping.

83. In primo luogo, ritengo che il Consiglio, rilevando l'esistenza di una modificazione della configurazione degli scambi fra i paesi terzi di cui trattasi e l'Unione, non abbia violato l'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento di base né sia incorso in un manifesto errore di valutazione.

84. Risultava dai dati disponibili che le importazioni di transpallet manuali provenienti dalla Tailandia erano passate da 7 458 nel 2005 a 64 706 nel 2007, il che rappresentava un aumento dell'868 %, prima di scendere a 42 056 durante il periodo dell'inchiesta, il che rappresentava tuttavia un aumento del 564% rispetto al 2005.

85. Di conseguenza, ritengo che il Consiglio abbia qualificato la modificazione della configurazione degli scambi mediante il mero rilievo dell'esistenza di un incremento esponenziale delle importazioni provenienti dalla Tailandia successivamente all'istituzione dei dazi antidumping, il quale è persistito durante il periodo dell'inchiesta, pur se ad un livello inferiore, in quanto il numero dei transpallet manuali importati dalla Tailandia è rimasto sproporzionato, nel corso di tale periodo, rispetto al numero di transpallet manuali importati prima dell'istituzione dei dazi.

86. Non credo che la constatazione di un parallelo aumento delle importazioni di transpallet provenienti dalla Cina sia idonea a rimettere in discussione tale valutazione. Se, come correttamente rilevato dal giudice del rinvio, la constatazione, contenuta al considerando 20 del regolamento controverso, di una «continuità» delle esportazioni provenienti dalla Cina non sembra esatta, in quanto tali esportazioni sono, al contrario, aumentate fra il 2005 e il periodo dell'inchiesta, ciò non toglie che tale aumento, pur se significativo, non è paragonabile all'aumento esponenziale conosciuto dalle importazioni di transpallet manuali provenienti dalla Tailandia immediatamente dopo l'istituzione dei dazi antidumping.

38 — V. sentenza Elf Aquitaine/Commissione (C-521/09 P, EU:C:2011:620, punto 62 e la giurisprudenza citata).

87. Occorre sottolineare, a tal riguardo, che la definizione di elusione è formulata all'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento di base in termini estremamente generali, i quali lasciano un ampio margine di manovra alle istituzioni dell'Unione e che, in particolare, non vengono chiarite la natura e le modalità della «modificazione della configurazione degli scambi tra i paesi terzi e [l'Unione]» [39]. Come correttamente rilevato dal Consiglio e dalla Commissione, tale definizione ampia non implica che ricorra una sostituzione delle importazioni provenienti dal paese soggetto al dazio antidumping da parte delle importazioni provenienti dal paese interessato dalla procedura antielusione.

88. In secondo luogo, ritengo che, nel caso di omessa collaborazione delle parti interessate, la coincidenza temporale constatata fra la modificazione della configurazione degli scambi e l'istituzione dei dazi antidumping, nonché l'assenza di qualsiasi elemento di prova dell'esercizio di attività di fabbricazione del prodotto che forma l'oggetto dell'inchiesta nel paese terzo di cui trattasi abbiano indotto a ritenere ragionevolmente verosimile l'esistenza di pratiche, processi o lavorazioni prive di motivazione o di giustificazione economica oltre all'istituzione del dazio antidumping.

89. Tale coincidenza temporale fonda di per sé una presunzione, di modo che non può essere addebitato al Consiglio di non aver qualificato con maggior precisione le pratiche, i processi o le lavorazioni che avevano comportato una modificazione nella configurazione degli scambi, per quanto si possa lamentare che quest'ultimo non abbia riportato, nella motivazione del regolamento controverso, taluni dati disponibili relativi, in particolare, alle importazioni di elementi essenziali di transpallet manuali dalla Repubblica popolare cinese verso la Tailandia [40].

90. Sebbene la sentenza Brother International [41] riguardi un altro settore rispetto a quello delle misure antielusione dei dazi antidumping, la logica che propongo alla Corte di seguire mi sembra confermata dall'orientamento accolto in tale sentenza, dalla quale si può dedurre, a contrario, che il trasferimento dell'assemblaggio dal paese di fabbricazione delle componenti in un altro paese è di per sé sufficiente a giustificare la presunzione secondo cui tale trasferimento ha avuto l'unico scopo di eludere le disposizioni applicabili, qualora esista una coincidenza temporale tra l'entrata in vigore della normativa pertinente e il trasferimento dell'assemblaggio [42].

91. Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dalla SECO, ritengo che non possa essere addebitato al Consiglio di aver rilevato l'esistenza di operazioni di assemblaggio senza constatare che esse soddisfacevano i requisiti di cui all'articolo 13, paragrafo 2, del regolamento di base. Se ai considerando 4 e 21 del regolamento controverso viene ricordato che, al momento dell'apertura dell'inchiesta, le informazioni in possesso della Commissione sembravano suggerire che un numero considerevole di operazioni di assemblaggio avesse luogo in Tailandia, al considerando 11 del regolamento controverso viene precisato che, a causa del rifiuto di collaborazione dei produttori/esportatori tailandesi di transpallet manuali, la Commissione non ha potuto determinare la natura delle importazioni spedite dalla Tailandia. Pertanto, l'ipotesi di partenza, relativa ad operazioni di assemblaggio, non ha potuto essere verificata. Anche supponendo che tale ipotesi si sia verificata, ciò non toglierebbe che l'impossibilità di accertare i fatti a causa del diniego di collaborazione delle parti interessate giustificherebbe, comunque, l'applicazione di una presunzione avente ad oggetto il ricorrere delle condizioni previste all'articolo 13, paragrafo 2, del regolamento di base [43].

39 — Più commentatori hanno sottolineato il carattere particolarmente ampio dei termini dell'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento di base. V., segnatamente, Van Bael & Bellis, *Anti-Dumping and other Trade Protection Laws of the EC*, 4ª ed., Kluwer Law International, L'Aja, 2004, i quali rilevano che tale disposizione «is intended to catch all forms of circumvention» (pag. 485). V., parimenti, Yu, Y., «Circumvention and anti-circumvention measures – The impact on anti-dumping practice in international trade», Kluwer Law International, 2008, che qualifica la definizione di elusione nel diritto dell'Unione come «catchall definition» (pag. 22).

40 — V. osservazioni della Commissione (punto 12 e allegato K.1).

41 — EU:C:1989:637.

42 — Punto 28.

43 — V., per un'applicazione di tale presunzione, regolamento (CE) n. 866/2005 del Consiglio, del 6 giugno 2005, **che estende le misure antidumping definitive istituite dal regolamento (CE) n. 1470/2001 sulle importazioni di lampade elettroniche fluorescenti compatte integrali (CFL-i) originarie della Repubblica popolare cinese alle importazioni dello stesso prodotto spedite dalla Repubblica socialista del Vietnam, dalla Repubblica islamica del Pakistan e dalla Repubblica delle Filippine** (GU L 145, pag. 1).

92. In tali circostanze, non sembra che il Consiglio, adottando il regolamento controverso, sia incorso in un manifesto errore di valutazione dei fatti.

93. Si deve aggiungere che nulla indica che le istituzioni dell'Unione siano venute meno agli obblighi procedurali ad esse incombenti nell'ambito dell'esame dell'esistenza di un'elusione dei dazi antidumping.

94. In particolare, occorre rilevare che la Commissione ha dato alle parti interessate la possibilità di comunicare le proprie osservazioni per iscritto e di chiedere un'audizione, e che tutte le parti sono state informate del fatto che l'omessa collaborazione poteva comportare l'applicazione dell'articolo 18 del regolamento di base e l'elaborazione di conclusioni sulla base dei dati disponibili.

95. Peraltro, la Commissione non si è limitata agli elementi di prova prima facie dei quali disponeva al momento dell'apertura dell'inchiesta iniziale. Essa ha parimenti tenuto conto dei dati statistici rilevati dagli Stati membri e da essa compilati conformemente all'articolo 14, paragrafo 6, del regolamento di base, nonché delle statistiche di Eurostat.

96. Di conseguenza, ritengo che l'esame del regolamento controverso, alla luce dei motivi della decisione di rinvio, non abbia rivelato l'esistenza di elementi idonei ad inficiarne la validità.

IV – **Conclusione**

97. Per i motivi suesposti, propongo alla Corte di risolvere come segue la questione presentata dal Finanzgericht Hamburg:

L'esame del regolamento (CE) n. 499/2009 del Consiglio, dell'11 giugno 2009, che estende il dazio antidumping definitivo, istituito dal regolamento (CE) n. 1174/2005 relativo alle importazioni di transpallet manuali e dei loro componenti essenziali originari della Repubblica popolare cinese, alle importazioni dello stesso prodotto spedito dalla Tailandia, indipendentemente dal fatto che sia dichiarato o no originario della Tailandia, alla luce dei motivi della decisione di rinvio, non ha rivelato l'esistenza di elementi idonei ad inficiarne la validità.