Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
YVES BOT
presentate il 16 luglio 2015 [1]

Causa C-371/14

APEX GmbH Internationale Spedition
contro
Hauptzollamt Hamburg-Stadt

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

«Rinvio pregiudiziale — Politica commerciale — Dazi antidumping — Regolamento di esecuzione (UE) n. 260/2013 — Prodotti di importazione originari della Cina — Importazione degli stessi prodotti provenienti dal Vietnam — Elusione — Estensione retroattiva dei dazi antidumping decisa successivamente alla scadenza di tali dazi — Validità»

1. Si pone la questione se un dazio antidumping definitivo sulle importazioni originarie di uno Stato terzo possa, in caso di elusione, essere esteso retroattivamente alle importazioni da un altro Stato terzo mediante un regolamento adottato successivamente alla scadenza di tale dazio.

2. È questa la questione di principio posta dalla presente domanda di pronuncia pregiudiziale, la quale verte sulla validità del regolamento di esecuzione (UE) n. 260/2013 del Consiglio, del 18 marzo 2013, che estende il dazio antidumping definitivo istituito dal regolamento (CE) n. 1458/2007 sulle importazioni di accendini tascabili a pietra focaia e a gas, non ricaricabili, originari della Repubblica popolare cinese, alle importazioni di accendini tascabili a pietra focaia e a gas, non ricaricabili, provenienti dalla Repubblica socialista del Vietnam, indipendentemente dal fatto che siano o non siano dichiarati originari della Repubblica socialista del Vietnam [2], a seguito di un'inchiesta di elusione ai sensi dell'articolo 13 del 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 [3].

3. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia fra l'APEX GmbH Internationale Spedition [4] e l'Hauptzollamt Hamburg-Stadt (Ufficio doganale principale della città di Amburgo) [5] in merito a dazi antidumping chiesti retroattivamente all'APEX in ragione di importazioni effettuate nel corso del 2012.

4. Nelle presenti conclusioni, illustrerò le ragioni per le quali suggerisco alla Corte di rispondere che l'esame della prima questione posta dal Finanzgericht Hamburg (Germania) (commissione tributaria di Amburgo, Germania) non ha rivelato alcun elemento idoneo ad incidere sulla validità del regolamento controverso.

1 — Lingua originale: il francese.

2 — GU L 82, pag. 10; in prosieguo: il «regolamento controverso».

3 — GU L 343, pag. 51, e rettifica GU 2010, L 7, pag. 22; in prosieguo: il «regolamento di base».

4 — In prosieguo: l'«APEX».

5 — In prosieguo: l'«Hauptzollamt».

I – Contesto normativo

A – *Il regolamento di base*

5. Ai sensi del considerando 16 del regolamento di base:

«È necessario stabilire che i dazi provvisori possono essere riscossi a titolo retroattivo e precisare le circostanze che giustificano l'applicazione retroattiva dei dazi per evitare che sia pregiudicata l'efficacia delle misure definitive; (...)».

6. L'articolo 10 di tale regolamento, intitolato «Retroattività», al suo paragrafo 1 dispone quanto segue:

«Le misure provvisorie e i dazi antidumping definitivi sono applicati unicamente ai prodotti immessi in libera pratica dopo l'entrata in vigore delle decisioni adottate a norma dell'articolo 7, paragrafo 1 e dell'articolo 9, paragrafo 4, a seconda del caso, fatte salve le eccezioni di cui al presente regolamento».

7. L'articolo 11, paragrafo 2, di detto regolamento stabilisce quanto segue:

«Le misure di antidumping definitive scadono dopo cinque anni dalla data in cui sono state istituite oppure dopo cinque anni dalla data della conclusione dell'ultimo riesame relativo al dumping e al pregiudizio, salvo che nel corso di un riesame non sia stabilito che la scadenza di dette misure implica il rischio del persistere o della reiterazione del dumping e del pregiudizio. Il riesame in previsione della scadenza è avviato per iniziativa della Commissione oppure su domanda dei produttori comunitari o dei loro rappresentanti e le misure restano in vigore in attesa dell'esito del riesame.

(...)».

8. L'articolo 13 del regolamento di base, intitolato «Elusione», prevede quanto segue:

«1. L'applicazione dei dazi antidumping istituiti a norma del presente regolamento può essere estesa alle importazioni da paesi terzi di prodotti simili, leggermente modificati o meno, o alle importazioni dal paese oggetto delle misure di prodotti simili leggermente modificati, o di loro parti, se le misure in vigore vengono eluse. Dazi antidumping non superiori al dazio antidumping residuo istituito a norma dell'articolo 9, paragrafo 5, possono essere estesi alle importazioni dei prodotti delle società che beneficiano di dazi individuali dei paesi oggetto delle misure, 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 conformemente alle disposizioni dell'articolo 2, che esiste un dumping in relazione ai valori normali precedentemente accertati per i prodotti simili.

(...)

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 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. La proposta è adottata dal Consiglio a meno che questo non decida a maggioranza semplice di respingerla entro un mese dalla sua presentazione da parte della Commissione. L'estensione entra in vigore alla data in cui è stata imposta la registrazione a norma dell'articolo 14, paragrafo 5, oppure è stata chiesta la costituzione di garanzie. Alle inchieste aperte a norma del presente articolo si applicano le disposizioni del presente regolamento relative alle procedure in materia di apertura e di svolgimento delle inchieste.

(...)».

9. Ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 5, del regolamento di base:

«La Commissione, sentito il comitato consultivo, può chiedere alle autorità doganali di prendere le opportune disposizioni per registrare le importazioni, ai fini della successiva applicazione di misure a decorrere dalla data della registrazione. Le importazioni possono essere sottoposte a registrazione su domanda dell'industria comunitaria che contenga elementi di prova sufficienti a tal fine. La registrazione è decisa con regolamento, che deve precisare gli scopi dell'intervento e, secondo i casi, l'importo stimato di eventuali futuri dazi da pagare. Le importazioni non sono soggette a registrazione per un periodo superiore a nove mesi».

B – *I regolamenti antidumping relativi agli accendini tascabili a pietra focaia e a gas, non ricaricabili*

10. Il regolamento (CEE) n. 3433/91 del Consiglio, del 25 novembre 1991[6], ha istituito un dazio antidumping definitivo sulle importazioni di accendini tascabili a pietra focaia e a gas, non ricaricabili, originari, segnatamente, della Cina.

11. A seguito di un'inchiesta sulla possibile elusione della misura, il regolamento (CE) n. 192/1999 del Consiglio, del 25 gennaio 1999[7], ha esteso il dazio antidumping definitivo alle importazioni di accendini identici provenienti da Taiwan oppure originari di Taiwan, e alle importazioni di accendini tascabili a pietra focaia e a gas, non ricaricabili, originari della Cina o provenienti da Taiwan o originari di Taiwan.

12. Il regolamento (CE) n. 1824/2001 del Consiglio, del 12 settembre 2001[8], e successivamente il regolamento (CE) n. 1458/2007 del Consiglio, del 10 dicembre 2007[9], hanno mantenuto il dazio antidumping definitivo istituito dal regolamento n. 3433/91 ed esteso dal regolamento n. 192/1999.

13. In assenza di domanda di riesame a seguito della pubblicazione, il 1º maggio 2012, di un avviso dell'imminente scadenza delle misure antidumping[10], queste ultime sono scadute il 13 dicembre 2012.

6 — Regolamento che istituisce un dazio antidumping definitivo sulle importazioni di accendini tascabili a pietra focaia e a gas, non ricaricabili, originari del Giappone, della Repubblica popolare cinese, della Repubblica di Corea e della Tailandia e che decide la riscossione definitiva del dazio provvisorio (GU L 326, pag. 1).

7 — Regolamento che estende il dazio antidumping definitivo imposto dal regolamento n. 3433/91 alle importazioni di accendini tascabili a pietra focaia e a gas, non ricaricabili, originari della Repubblica popolare cinese, alle importazioni di taluni accendini tascabili a pietra focaia ricaricabili a perdere originari della Repubblica popolare cinese o provenienti da Taiwan oppure originari di Taiwan e alle importazioni di accendini non ricaricabili provenienti da Taiwan o originari di Taiwan, e che chiude il procedimento rispetto alle importazioni di accendini non ricaricabili provenienti da Hong Kong e da Macao (GU L 22, pag. 1).

8 — Regolamento che impone un dazio antidumping definitivo sulle importazioni di accendini tascabili a pietra focaia e a gas, non ricaricabili, originari della Repubblica popolare cinese e provenienti da Taiwan oppure originari di Taiwan e sulle importazioni di taluni accendini tascabili a pietra focaia ricaricabili originari della Repubblica popolare cinese e provenienti da Taiwan oppure originari di Taiwan (GU L 248, pag. 1) come modificato dal regolamento (CE) n. 155/2003 del Consiglio del 27 gennaio 2003 (GU L 25, pag. 27).

9 — Regolamento che istituisce un dazio antidumping definitivo sulle importazioni di accendini tascabili a pietra focaia e a gas, non ricaricabili, originari della Repubblica popolare cinese e provenienti da Taiwan oppure originari di Taiwan e sulle importazioni di taluni accendini tascabili a pietra focaia ricaricabili originari della Repubblica popolare cinese e provenienti da Taiwan oppure originari di Taiwan (GU L 326, pag. 1).

10 — GU 2012, C 127, pag. 3.

14. Prima di tale scadenza, la Commissione, adita il 17 aprile 2012 da un produttore dell'Unione europea, aveva avviato, tramite il regolamento (UE) n. 548/2012 [11], un'inchiesta sulla possibile elusione delle misure antidumping da parte di importazioni di accendini tascabili non ricaricabili a gas e pietra focaia provenienti dal Vietnam.

15. Ai sensi dell'articolo 2, primo comma, di tale regolamento, le autorità doganali degli Stati membri erano tenute ad adottare gli opportuni provvedimenti per registrare le importazioni di cui all'articolo 1 di detto regolamento, conformemente agli articoli 13, paragrafo 3, e 14, paragrafo 5, del regolamento di base.

16. Il regolamento (UE) n. 1192/2012 della Commissione, del 12 dicembre 2012 [12], ha posto fine a tale obbligo di registrazione a partire dalla scadenza delle misure antidumping.

17. Il regolamento controverso, adottato a seguito dell'inchiesta aperta con il regolamento n. 548/2012, prevede l'estensione delle misure antidumping definitive istituite dal regolamento n. 1458/2007. L'articolo 1 del regolamento controverso dispone quanto segue:

«1. Il dazio antidumping definitivo istituito dall'articolo 1, paragrafo 2, regolamento (…) n. 1458/2007 sulle importazioni di accendini tascabili a pietra focaia e a gas, non ricaricabili, originari della Repubblica popolare cinese, è esteso alle importazioni di accendini tascabili a pietra focaia e a gas, non ricaricabili, provenienti dal Vietnam, indipendentemente dal fatto che siano o non siano dichiarati originari del Vietnam, attualmente classificati al codice NC ex 9613 10 00.

2. Il dazio esteso a norma del paragrafo 1 del presente articolo è riscosso sulle importazioni provenienti dal Vietnam dal 27 giugno 2012 al 13 dicembre 2012, indipendentemente dal fatto che siano o non siano dichiarate originarie del Vietnam, registrate in conformità all'articolo 2 del regolamento (…) n. 548/2012 nonché all'articolo 13, paragrafo 3, e all'articolo 14, paragrafo 5, del [regolamento di base].

(...)».

II – Procedimento principale e questioni pregiudiziali

18. Nel periodo compreso tra agosto e dicembre 2012, l'APEX, una società di trasporti internazionali, ha immesso in libera pratica nell'Unione 4 024 080 accendini tascabili a pietra focaia e a gas, non ricaricabili, provenienti dal Vietnam.

19. Il 26 marzo 2013, l'Hauptzollamt ha emesso un avviso di accertamento che imponeva all'APEX il pagamento a posteriori di dazi antidumping per un importo pari a EUR 261 565,20, sulla base del regolamento controverso.

20. Il 15 aprile 2013, l'APEX ha proposto un ricorso in sede amministrativa avverso detto avviso di accertamento. Poiché tale ricorso è stato respinto il 5 giugno 2013, il successivo 5 luglio l'APEX ha adito il Finanzgericht Hamburg.

11 — Regolamento del 25 giugno 2012 che apre un'inchiesta relativa alla possibile elusione di misure antidumping istituite dal regolamento n. 1458/2007 sulle importazioni di accendini tascabili non ricaricabili a gas e pietra focaia originari della Repubblica popolare cinese mediante importazioni di accendini tascabili non ricaricabili a gas e pietra focaia provenienti dal Vietnam, indipendentemente dal fatto che siano dichiarati o meno originari del Vietnam, e che dispone la registrazione di tali importazioni (GU L 165, pag. 37).

12 — Regolamento che pone termine alla registrazione delle importazioni di accendini tascabili non ricaricabili a gas e pietra focaia provenienti dal Vietnam, indipendentemente dal fatto che siano dichiarati o meno originari del Vietnam, disposta dal regolamento n. 548/2012 (GU L 340, pag. 37).

21. Tale giudice nutre dubbi in ordine alla possibilità di estendere il dazio antidumping istituito dal regolamento n. 1458/2007 nonostante quest'ultimo non fosse più in vigore alla data di adozione del regolamento controverso e, pertanto, la misura antidumping fosse scaduta.

22. Da un lato, esso si chiede se non possa dedursi dall'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento di base, il quale prevede la possibilità di estendere i dazi antidumping «se le misure *in vigore* vengono eluse» [13], che una misura antidumping può essere estesa solo se la stessa è in vigore. Esso rileva che considerazioni legate all'impianto sistematico e alla finalità delle misure antidumping potrebbero parimenti deporre a favore di tale interpretazione. In tal senso, l'istituzione di dazi antidumping costituirebbe non la sanzione di un comportamento precedente, bensì una misura di difesa e di tutela nei confronti della concorrenza sleale derivante dalle pratiche di dumping dirette a impedire o a rendere economicamente non proficue importazioni in dumping. Orbene, tale obiettivo non potrebbe essere realizzato in caso di imposizione di misure antidumping per un periodo antecedente alla data di adozione del regolamento che le prevede.

23. Dall'altro, il Finanzgericht Hamburg rileva che, laddove fosse consentito un effetto retroattivo, l'espressione «se le misure in vigore vengono eluse» potrebbe anche essere intesa nel senso che essa riguarda non la data di adozione del regolamento di estensione, bensì il periodo di applicazione di tale estensione. L'obiettivo di efficacia perseguito dalle misure antielusione confermerebbe tale analisi, essendo determinante solo la constatazione della sussistenza dei requisiti materiali dell'estensione, a prescindere dalla data di adozione del regolamento che prescrive tali misure. Un regolamento di estensione rivestirebbe pertanto unicamente un carattere accessorio rispetto alle misure antidumping iniziali, il che potrebbe significare che l'articolo 13 del regolamento di base non implica una data limite per la sua adozione.

24. Esitando fra queste due tesi, il Finanzgericht Hamburg ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il [regolamento controverso] sia invalido, poiché, al momento della sua adozione, il dazio antidumping imposto dal regolamento n. 1458/2007, di cui si trattava di disporre l'estensione, non era più in vigore.

2) In caso di soluzione negativa della prima questione: se il [regolamento controverso] sia invalido poiché non si può constatare alcuna elusione, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, del [regolamento di base], delle misure imposte dal regolamento n. 1458/2007 (…)».

III – Analisi

25. Limiterò la mia analisi alla prima questione, la sola che pone una difficoltà giuridica inedita che esige un esame approfondito, mentre elementi di risposta alla seconda questione possono essere trovati nella giurisprudenza della Corte, e in particolare nella sentenza Simon, Evers & Co. [14].

26. Al fine di delimitare in maniera esatta la prima questione, occorre rammentare che, sebbene l'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento di base sancisca il principio secondo cui le misure antidumping possono essere applicate unicamente a prodotti immessi in libera pratica dopo l'entrata in vigore della decisione che impone un dazio provvisorio o definitivo, varie disposizioni di tale regolamento [15] apportano tuttavia una deroga espressa a tale principio di non retroattività, prevedendo, in particolare, che le misure antidumping possono essere applicate a prodotti immessi in libera pratica anteriormente alla data di entrata in vigore di tale decisione, a condizione che essi siano stati registrati

13 — Il corsivo è mio.

14 — C-21/13, EU:C:2014:2154.

15 — Si tratta degli articoli 10, paragrafi 2, 4 e 5, 11, paragrafo 4, 12, paragrafo 5, e 13, paragrafo 3.

a norma dell'articolo 14, paragrafo 5, di detto regolamento. È per questo che, in forza dell'articolo 13, paragrafo 3, del regolamento di base, il meccanismo di registrazione delle importazioni destinato a consentire la riscossione retroattiva dei dazi antidumping si applica nel caso dell'apertura di un'inchiesta sull'esistenza di un'elusione.

27. Poiché il regolamento di base riconosce la possibile retroattività delle misure che estendono un dazio antidumping in caso di elusione di tale dazio, la questione che si pone è dunque non se un dazio antidumping esteso possa essere riscosso retroattivamente, bensì se una decisione di estensione possa essere adottata qualora tale dazio non sia più in vigore, al solo scopo di consentire un prelievo retroattivo del dazio esteso per il periodo compreso fra la data in cui è stata imposta la registrazione delle importazioni e quella della scadenza del dazio iniziale.

28. Suggerisco di risolvere tale questione in senso affermativo.

29. Nel regolamento di base non è ravvisabile alcuna disposizione che proibisca una siffatta pratica.

30. Non credo, infatti, che l'articolo 13, paragrafo 1, di tale regolamento, ai sensi del quale «[l]'applicazione dei dazi antidumping (…) può essere estesa (…) se le misure *in vigore* vengono eluse» [16], debba essere letto nel senso che esso vieti l'adozione di un regolamento di estensione quando le misure iniziali non sono più «in vigore». Nulla consente di affermare, leggendo tale disposizione, intesa a fissare il requisito sostanziale di applicazione delle decisioni di estensione dei dazi antidumping, concernente l'esistenza di un'elusione, che il legislatore dell'Unione abbia inteso prendere chiaramente posizione sulla data in cui la decisione di estensione può essere adottata. Inoltre, ammesso che si possano ritenere determinanti le modalità di applicazione nel tempo delle misure antidumping estese, mi sembra che l'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento di base significhi unicamente che il periodo di applicazione delle misure che estendono un dazio antidumping non può superare il periodo durante il quale tale dazio è in vigore. Rilevo in tal senso che, da un lato, l'unico requisito del termine imposto dall'articolo 13 del regolamento di base è che l'inchiesta concernente la possibile elusione delle misure antidumping venga conclusa entro nove mesi dalla sua apertura [17] e che, dall'altro, la decisione di estendere le misure deve essere adottata se l'estensione delle misure è giustificata dai «fatti *definitivamente* accertati» [18]. Qualora i fatti siano definitivamente accertati solo dopo la scadenza del dazio, le istituzioni dell'Unione dovrebbero dunque poter adottare un regolamento di estensione, alla sola condizione che venga rispettato il termine di nove mesi.

31. Un'analisi meramente testuale dell'articolo 13 del regolamento di base non consente pertanto di escludere la possibilità di decidere di estendere una misura antidumping iniziale in epoca successiva alla scadenza di tale misura, a titolo esclusivamente retroattivo.

32. Lungi dal contraddire tale analisi, gli obiettivi e l'economia generale del regolamento di base mi sembrano avvalorarla e confermare che tale regolamento impone come unico requisito il divieto di proseguire le misure che estendono un dazio antidumping successivamente alla scadenza di tale dazio.

33. In primo luogo, la natura accessoria delle misure antielusione, quale si evince dall'impianto sistematico del regolamento di base, in generale, e dal sistema dell'articolo 13 di tale regolamento, in particolare, non induce a considerare vietata l'adozione, successivamente alla scadenza del dazio antidumping, di un regolamento che estende retroattivamente tale dazio.

16 — Il corsivo è mio.

17 — Paragrafo 3.

18 — Idem. Il corsivo è mio.

34. Come rilevato dalla Corte nella sentenza Paltrade [19], emerge dalla finalità e dall'impianto sistematico del regolamento di base, e in particolare dal suo considerando 19 e dal suo articolo 13, che una misura avente ad oggetto l'estensione di un dazio antidumping definitivo presenta un carattere soltanto accessorio rispetto all'atto iniziale istitutivo di tale dazio [20]. Tale principio dell'accessorietà che governa l'adozione delle misure che estendono dazi antidumping discende, in realtà, dalla definizione stessa dell'elusione. Emerge infatti dall'articolo 13, paragrafo 1, terza frase, del regolamento di base che l'esistenza di una misura antidumping inerisce alla definizione degli elementi costitutivi dell'elusione, in quanto essa presuppone una modifica della configurazione degli scambi tra gli Stati terzi e l'Unione che, da un lato, deriva da pratiche, processi o lavorazioni per i quali non vi sia una sufficiente motivazione o giustificazione economica oltre all'istituzione del dazio e, dall'altro, indebolisce gli effetti riparatori di tale dazio.

35. Il principio dell'accessorietà sfocia dunque unicamente in una necessaria coesistenza, nel tempo, della misura principale e della misura antielusione, posto che la seconda non può sopravvivere alla scadenza della prima. Tuttavia, tale legame necessario fra la misura principale e la misura antielusione non implica affatto che la decisione che impone la seconda intervenga mentre la prima è in vigore, dato che il regolamento di base, là dove prevede la possibilità di far retroagire la misura antielusione alla data in cui è stata imposta la registrazione delle importazioni, consente di applicare tale misura durante il periodo di applicazione della misura iniziale, quand'anche la decisione venga adottata e pubblicata posteriormente alla scadenza di tale periodo.

36. In secondo luogo, l'obiettivo di efficacia perseguito dalle misure intese a contrastare l'elusione sarebbe compromesso qualora si ritenesse che un regolamento che estende un dazio antidumping non può essere adottato successivamente alla scadenza di tale dazio.

37. Infatti, come giustamente osservato dal Consiglio e dalla Commissione, il dazio antidumping potrebbe essere deliberatamente eluso nel corso degli ultimi mesi della sua applicazione in tutti i casi in cui l'apertura tardiva dell'inchiesta relativa ad una possibile elusione renda improbabile l'adozione di un regolamento di estensione prima della scadenza di tale dazio.

38. A tal riguardo, occorre rammentare che, nella sentenza Paltrade [21], la Corte, dopo aver affermato che un regolamento che estende un dazio antidumping persegue il solo obiettivo di garantire l'efficacia dello stesso e di evitarne l'elusione [22], ha rilevato che l'obbligo di registrazione delle importazioni di cui trattasi, nel contesto specifico di una tale elusione, è volto anche all'efficacia delle misure definitive estese, rendendo possibile l'applicazione retroattiva dei dazi al fine di evitare che le misure definitive da applicare siano private del loro effetto utile [23].

39. Orbene, a prescindere dalla data in cui il regolamento che estende il dazio antidumping è stato adottato, la misura provvisoria rappresentata dall'obbligo di registrare le importazioni mira sempre, in caso di elusione, a preservare la possibilità di imporre retroattivamente l'estensione dei dazi antidumping iniziali, al fine di evitare che gli effetti riparatori di tali dazi siano indeboliti dall'effetto delle importazioni effettuate, in particolare nel corso della durata dell'inchiesta sull'elusione. A tal riguardo, occorre rilevare che un dazio antidumping non è un dazio ad intensità variabile nel tempo. Lungi dall'estendersi progressivamente nel corso del suo periodo di applicazione, esso resta in vigore fino alla sua scadenza. Pertanto, l'affermazione dell'APEX, secondo la quale un'estensione meramente retroattiva delle misure antidumping non mirerebbe a salvaguardare l'effetto riparatore della misura successiva a fronte dell'elusione durante il periodo di inchiesta, ma costituirebbe unicamente un prelievo sugli utili delle imprese importatrici, mi sembra infondata. Anche qualora venga stabilita

19 — C-667/11, EU:C:2013:368.

20 — Punto 28.

21 — C-667/11, EU:C:2013:368.

22 — Punto 28.

23 — Punto 29.

unicamente per il passato, l'estensione del dazio antidumping mira ad evitare la neutralizzazione di quest'ultimo tramite operazioni di elusione. Impedire siffatta estensione finirebbe con l'offrire a operatori poco scrupolosi una comoda modalità per eludere senza rischi un dazio antidumping durante gli ultimi mesi di applicazione del medesimo.

40. Preciso che non mi sembra possibile dedurre dalle affermazioni figuranti nella sentenza Paltrade [24], secondo cui l'obbligo di registrazione mira a preservare l'effetto utile delle misure definitive «applicabili» [25], che, alla data di adozione del regolamento di estensione, occorrerebbe che talune misure fossero applicabili con effetto ex nunc, il che vieterebbe un'estensione meramente retroattiva dei dazi antidumping. A mio avviso, la Corte ha considerato la situazione esistente alla data alla quale la Commissione decide di ingiungere alle autorità doganali di registrare le importazioni. A tale data, il dazio antidumping di cui un regolamento di estensione potrà estendere l'ambito di applicazione è già in vigore, mentre la misura di estensione di tale dazio non è stata ancora decisa ed è dunque «applicabile» in seguito. Peraltro, tale formulazione trova un riscontro diretto nei termini dell'articolo 14, paragrafo 5, del regolamento di base, secondo cui la Commissione può imporre una registrazione delle importazioni, «ai fini della *successiva applicazione* di misure a decorrere dalla data della registrazione» [26]. In definitiva, detta formulazione si limita ad esprimere una circostanza evidente. Qualora non risultino necessarie misure di difesa e il procedimento antidumping venga chiuso senza l'istituzione di misure, non potrà essere riscosso alcun dazio antidumping sulle importazioni soggette a registrazione.

41. In terzo luogo, il principio secondo il quale l'istituzione dei dazi antidumping costituisce non una sanzione di un comportamento precedente, bensì una misura di difesa e di tutela a fronte della concorrenza sleale derivante dalle pratiche di dumping, non significa che il prelievo di dazi antidumping estesi sulle importazioni soggette a registrazione sarebbe subordinato all'adozione di misure antidumping per il futuro. Da tale principio, enunciato nella sentenza Industrie des poudres sphériques/Consiglio [27], la Corte ha unicamente desunto che era necessario condurre l'inchiesta sulla base di informazioni il più possibile attuali, allo scopo di fissare dazi antidumping idonei a proteggere l'industria comunitaria dalle pratiche di dumping [28]. Se tale principio incide dunque sulla scelta del periodo di inchiesta relativo ad una possibile elusione di un dazio antidumping, esso non implica, tuttavia, un accorciamento del termine massimo di nove mesi impartito alle istituzioni dell'Unione per terminare l'inchiesta ed estendere, se del caso, i dazi antidumping definitivi.

42. In quarto luogo, l'interpretazione secondo cui un regolamento che estende un dazio antidumping non potrebbe essere adottato successivamente alla scadenza di tale dazio non risulta dal rapporto sistematico fra il procedimento di riesame previsto all'articolo 11, paragrafi da 2 a 4, del regolamento di base e il procedimento relativo ad una possibile elusione previsto dall'articolo 13 di tale regolamento.

24 — C-667/11, EU:C:2013:368.

25 — Punto 29.

26 — Il corsivo è mio.

27 — C-458/98 P, EU:C:2000:531, punto 91. V., parimenti, sentenze del Tribunale Brosmann Footwear (HK) e a./Consiglio (T-401/06, EU:T:2010:67, punto 198); Zhejiang Aokang Shoes/Consiglio (T-407/06 e T-408/06, EU:T:2010:68, punto 155); Sun Sang Kong Yuen Shoes Factory/Consiglio (T-409/06, EU:T:2010:69, punto 157), nonché Foshan City Nanhai Golden Step Industrial/Consiglio (T-410/06, EU:T:2010:70, punto 133).

28 — Sentenza Industrie des poudres sphériques/Consiglio (C-458/98 P, EU:C:2000:531, punto 92).

43. È vero che, in generale, possono prodursi molteplici interazioni fra le misure iniziali e le misure antielusione. Qualora siano in vigore una misura principale e una misura antielusione, la valutazione delle prevedibili conseguenze della soppressione, della modifica o della scadenza della misura principale presuppone anche la considerazione delle prevedibili conseguenze del mantenimento o della soppressione della misura antielusione [29]. È questa, peraltro, la prassi abituale seguita dalle istituzioni dell'Unione [30].

44. Tuttavia, tale fattispecie non si confonde con quella in cui l'inchiesta relativa a una possibile elusione è in corso mentre la misura antidumping è prossima alla scadenza.

45. Se è vero che, in caso di scadenza imminente di un dazio antidumping definitivo, un procedimento di riesame della misura può essere avviato per iniziativa della Commissione oppure su domanda dei produttori dell'Unione, con la precisazione che, in tale ipotesi, la misura che istituisce tale dazio resta in vigore in attesa dell'esito del riesame, in applicazione dell'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento di base, il mancato esercizio, da parte della Commissione, della sua facoltà di riesame non può privare le istituzioni dell'Unione del potere di estendere, seppur a titolo esclusivamente retroattivo, un dazio antidumping in vigore.

46. In realtà, le valutazioni effettuate dalle istituzioni dell'Unione nell'ambito di un riesame di una misura antidumping in scadenza sono distinte da quelle a cui esse devono procedere in caso di apertura di un'inchiesta relativa a una possibile elusione di tale misura.

47. A norma dell'articolo 11, paragrafo 2, primo comma, del regolamento di base, il mantenimento di una misura antidumping oltre la data alla quale essa normalmente scade è possibile solo qualora sia stato accertato, nel corso di un riesame, un collegamento fra la scadenza della misura antidumping, da un lato, e il persistere o la reiterazione del dumping e del pregiudizio, dall'altro.

48. La valutazione alla quale procede la Commissione nell'ambito del procedimento di riesame poggia non solo su un'analisi retrospettiva dell'evoluzione della situazione considerata, a partire dall'istituzione della misura definitiva iniziale, ma anche su «un'analisi prospettica della probabile evoluzione della situazione, a partire dall'adozione della misura di riesame, per valutare il probabile impatto di una soppressione o di una modifica di detta misura» [31]. Il mantenimento di una misura antidumping dipende pertanto dall'esito della valutazione delle conseguenze della sua scadenza.

29 — V., in tal senso, Müller, W., Khan, N., et Scharf, T., *EC and WTO Anti-Dumping Law*, 2e éd., Oxford University Press, 2009, n. 13.70, pag. 597.

30 — V., segnatamente, regolamento (CE) n. 654/2008 del Consiglio, del 29 aprile 2008, che, in seguito ad un riesame in previsione della scadenza delle misure effettuato a norma dell'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 384/96, istituisce un dazio antidumping definitivo sulle importazioni di cumarina originaria della Repubblica popolare cinese, come esteso alle importazioni di cumarina spedita dall'India, dalla Tailandia, dall'Indonesia e dalla Malaysia, indipendentemente dal fatto che sia dichiarata o meno originaria di India, Tailandia, Indonesia o Malaysia (GU L 183, pag. 1); regolamento di esecuzione (UE) n. 102/2012 del Consiglio, del 27 gennaio 2012, che istituisce un dazio antidumping definitivo sulle importazioni di cavi d'acciaio originari della Repubblica popolare cinese e dell'Ucraina, esteso alle importazioni di cavi d'acciaio spediti dal Marocco, dalla Moldova e dalla Repubblica di Corea, anche se non dichiarati originari di tali paesi, successivamente ad un riesame in vista della scadenza a norma dell'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento n. 1225/2009 e che chiude il procedimento di riesame in vista della scadenza relativo alle importazioni di cavi d'acciaio originari del Sud Africa a norma dell'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento n. 1225/2009 (GU L 36, pag. 1), e regolamento di esecuzione (UE) 2015/519 della Commissione, del 26 marzo 2015, che istituisce un dazio antidumping definitivo sulle importazioni di determinati elementi di fissaggio in ferro o acciaio originari della Repubblica popolare cinese ed esteso alle importazioni di determinati elementi di fissaggio in ferro o acciaio spediti dalla Malaysia, indipendentemente dal fatto che siano o no dichiarati originari della Malaysia, in seguito ad un riesame in previsione della scadenza a norma dell'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento n. 1225/2009 (GU L 82, pag. 78). Quest'ultimo regolamento di esecuzione, al pari del regolamento n. 654/2008, fa della constatazione dell'esistenza di pratiche di elusione un indicatore del rischio della reiterazione del dumping per le importazioni dalla Cina (v. considerando 54 del regolamento di esecuzione 2015/519).

31 — V. sentenza Valimar (C-374/12, EU:C:2014:2231, punto 55).

49. Per contro, l'inchiesta relativa a una possibile elusione di un dazio antidumping non comporta necessariamente una dimensione prospettica, in quanto occorre determinare non una probabilità del persistere o della reiterazione del dumping e del pregiudizio alla scadenza della misura antidumping elusa, bensì l'esistenza di un'elusione attuale di tale misura, segnatamente tramite operazioni di assemblaggio.

50. Poiché la necessità del mantenimento delle misure antidumping iniziali e quella dell'estensione delle medesime a seguito della loro elusione formano l'oggetto di valutazioni distinte, relative a periodi di tempo diversi, la Commissione può validamente ritenere, senza cadere in contraddizione, di non disporre di elementi di prova per dimostrare che la scadenza della misura antidumping in vigore favorirebbe il persistere o la reiterazione del dumping e del pregiudizio, e di disporre, per contro, di elementi di prova sufficienti che mostrano l'elusione di tale misura.

51. In quinto luogo, il fatto di vietare l'adozione di un regolamento recante l'estensione di un dazio antidumping in un momento successivo alla scadenza di tale dazio, nonostante sia stata accertata l'esistenza di un'elusione delle misure in vigore, non mi sembra conforme ai precetti del principio di buona amministrazione. Infatti, il riconoscimento di diritti procedurali al soggetto che, denunciando l'esistenza di un'elusione, chiede alla Commissione di aprire un'inchiesta non avrebbe alcun senso se, all'esito di tale inchiesta, pur condotta entro i termini impartiti dal regolamento di base, le istituzioni dell'Unione non potessero adottare alcuna misura per contrastare le pratiche di elusione nonostante ne abbiano accertato l'esistenza, dimostrando la fondatezza della denuncia.

52. Nella causa principale, il regolamento n. 1458/2007 ha istituito, fino al 13 dicembre 2012, un dazio antidumping definitivo sulle importazioni dei prodotti di cui trattasi originari della Cina. Il 25 giugno 2012, ossia prima della scadenza di tale misura, il regolamento n. 548/2012, aprendo un'inchiesta sulla sua possibile elusione, ha imposto la registrazione dei prodotti di cui trattasi provenienti dal Vietnam.

53. A seguito dell'accertamento dell'esistenza di un'elusione, il regolamento controverso, adottato il 18 marzo 2013, ha previsto l'estensione del dazio antidumping definitivo istituito dal regolamento n. 1458/2007 alle importazioni dei prodotti di cui trattasi provenienti dal Vietnam, indipendentemente dal fatto che siano o non siano dichiarati originari di tale Stato.

54. L'inchiesta sull'elusione è stata aperta su domanda di un produttore dell'Unione depositata il 17 aprile 2012, ossia prima della pubblicazione, il 1º maggio 2012, dell'avviso dell'imminente scadenza di talune misure antidumping. Essa ha riguardato il periodo compreso tra il 1º gennaio 2008 e il 31 marzo 2012.

55. Se il regolamento controverso avesse dovuto essere adottato prima della scadenza della misura iniziale, ossia prima del 13 dicembre 2012, la Commissione avrebbe dovuto necessariamente chiudere la sua inchiesta entro un termine inferiore al termine di nove mesi previsto all'articolo 13, paragrafo 3, del regolamento di base. Per di più, ritenere che tale regolamento avrebbe potuto essere validamente adottato entro il 13 dicembre 2012, prima di mezzanotte, e non in una data successiva, benché compresa in tale termine di nove mesi, non mi sembra molto logico e coerente. Si pone la questione di come il mero fatto che la misura sia ancora applicabile, seppur per un furtivo istante, convalidi l'adozione di un regolamento di estensione che, per contro, sarebbe viziato da illegittimità a partire dal 14 dicembre 2012 alle ore 00:00. Ci si deve chiedere se occorra spingersi oltre ed esigere dal Consiglio l'adozione della misura di estensione retroattiva dei dazi antidumping entro un termine minimo prima della scadenza di tali dazi. Ancora, si pone la questione se occorra spingersi ancora più in là e, benché si tratti di contrastare una pratica elusiva accertata per il passato, subordinare l'estensione retroattiva della misura antidumping al mantenimento di quest'ultima per il futuro, all'esito di un riesame. L'instaurazione giurisprudenziale di un siffatto termine o di una siffatta necessità di proroga della misura iniziale equivarrebbe ad aggiungere al regolamento di base requisiti che esso manifestamente non contiene. Detto regolamento non obbliga neppure le istituzioni dell'Unione, nella peculiare ipotesi

in cui una pratica rispondente alla definizione di elusione si sia sviluppata prima della fine del periodo di validità di un dazio antidumping, di affrontare tale pratica mediante l'avvio di una nuova procedura antidumping anziché mediante la procedura specificamente prevista a tal fine dall'articolo 13 del medesimo regolamento.

56. Sono questi i motivi per i quali ritengo che la prima questione posta dal giudice del rinvio non riveli alcun elemento atto a incidere sulla validità del regolamento controverso.

IV – Conclusione

57. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di risolvere la prima questione posta dal Finanzgericht Hamburg nel senso che l'esame di tale questione non ha rivelato alcun elemento atto a incidere sulla validità del regolamento di esecuzione (UE) n. 260/2013 del Consiglio del 18 marzo 2013, che estende il dazio antidumping definitivo istituito dal regolamento (CE) n. 1458/2007 sulle importazioni di accendini tascabili a pietra focaia e a gas, non ricaricabili, originari della Repubblica popolare cinese, alle importazioni di accendini tascabili a pietra focaia e a gas, non ricaricabili, provenienti dalla Repubblica socialista del Vietnam, indipendentemente dal fatto che siano o non siano dichiarati originari della Repubblica socialista del Vietnam.