

L'antidumping non è dovuto per le operazioni doganali non registrate

E' la conclusione cui sono pervenute alcune recenti sentenze di plurime Commissioni Tributarie (CTP Venezia, sentenze n. 394.1.2014 dep. il 22.9.2014 e n.573/1/14 depositata il 25.11.2014; CTP La Spezia, sentenza 575/2/14 dep. il 10.11.2014; CTP Genova, sentenza 35/1/2015 dep. il 14.01.2015).

I casi affrontati riguardavano nello specifico importazioni di elementi di fissaggio (viti e bulloni) dalla Malesya e dall'Indonesia accertati essere, a seguito di indagini compiute dall'OLAF, di origine cinese, presupposto ritenuto dalla Agenzia Dogane sufficiente per assoggettare a posteriori le importazione in questione all'applicazione del dazio antidumping istituito dal regolamento (CE) del Consiglio n. 91/2009 sulle importazioni di determinati elementi di fissaggio in ferro o acciaio originari della Repubblica popolare cinese.

I Giudici tributari hanno invece negato nei casi concreti affrontati la possibilità di applicazione in via "estensiva" del citato regolamento, sulla scorta di due ordini di considerazioni, la prima di carattere generale e, la seconda, specifica con riferimento al tempo della effettuazione delle operazioni di importazione.

Sotto il primo profilo la CTP (di La Spezia) ha osservato che non rientra nel potere della Dogana, nel caso di specie quella italiana, quello estendere di propria iniziativa ed "automaticamente" il dazio antidumping a prodotti spediti da paesi terzi, ma ritenuti originari di un altro paese. Secondo la CTP, infatti *"tale potere è di esclusiva spettanza della Commissione Europea che deve verificare la sussistenza del dumping e il pregiudizio per l'industria comunitaria"*.

Sotto il secondo profilo, la CTP (di Venezia) ha considerato, al fine di disconoscere l'applicabilità del dazio antidumping, la anteriorità delle operazioni doganali rispetto alla data di pubblicazione nella GUCE del Regolamento istitutivo delle inchieste a conclusione delle quali l'OLAF era pervenuto all'accertamento della origine cinese dei prodotti importati.

Come è noto, il Regolamento base antidumping (Regolamento CEE 384/96 e successivo Reg.to (CE) n. 1225/2009 del Consiglio del 30 novembre 2009) stabiliscono, all'art. 13 comma 3, che *"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.

L' Articolo 14 dei medesimi regolamenti, al comma 5, a sua volta prevede:

5. 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.

Le disposizioni normative sono pertanto chiare: una volta che la Comunità adotti con proprio regolamento la estensione del pagamento del dazio antidumping alle importazioni di una certa merce da paesi terzi, il dazio sarà dovuto da quel momento in poi. Se tuttavia – come di regola - è stata prevista anche la registrazione delle importazioni, che deve essere disposta con il Regolamento con cui si provvede all'apertura della inchiesta, il dazio antidumping sarà dovuto anche per le operazioni precedenti alla data di adozione del regolamento di estensione, e ciò decorrere dalla data in cui ne è stata prevista appunto la “registrazione”.

Nei casi concreti di specie, le operazioni di importazione erano state effettuate in data anteriore al pubblicazione nella GUCE dei Regolamenti con i quali erano state aperte le inchieste finalizzate a verificare l'eventuale elusione del dazio antidumping istituito sui prodotti in esame di origine cinese mediante spedizione degli stessi prodotti da paesi terzi: di qui la conclusione cui la CTP è pertanto pervenuta.

Se tali sono i pronunciamenti delle commissioni territoriali, deve peraltro avvertirsi dell'orientamento almeno apparentemente di segno contrario della Corte di Cassazione. Con la sentenza Sez. V, Sent., 16-05-2014, n. 10738 la S. C. ha affrontato il caso della importazione, avvenuta nel 2004, di alcuni tipi di meccanismi per la legatura di fogli originari della Repubblica popolare cinese assoggettati a dazio antidumping dal regolamento (CE) n. 2100/2000 di

importazione laotiana successivamente assoggettati anch'essi, all'esito della conclusione della inchiesta indetta su ricorso del 28 febbraio 2005 Ring Alliance Ringbuchtechnik Handelsgesellschaft GmbH, a misure antidumping in forza del regolamento CE 559/2005. Gli avvisi di rettifica dell'Ufficio concernevano prodotti importati dalla società contribuente accertati di origine cinese nel periodo in cui non erano ancora in vigore le misure successivamente estese, e ciò nel presupposto della applicazione di quelle previste in base al regolamento comunitario 2100/2000.

Su questi presupposti, la S.C. ha ritenuto di non condividere l'argomentazione difensiva della dalla società ricorrente fondata sulla disciplina dettata all'art.13 Reg.CE n.384/1996 da cui deriverebbe la possibilità di estendere le misure antidumping alle importazioni da Paesi terzi di prodotti simili o di loro parti, se le misure in vigore vengono eluse, solo attraverso l'adozione di un apposito regolamento - qual è poi stato introdotto - , ritenendo invece la S.C. che, proprio la riserva contemplata dall'ultimo paragrafo dell'art. 13 Reg. n.284/1997 [che recita *"Il presente articolo non osta alla normale applicazione delle disposizioni in vigore in materia di dazi doganali"*] lascerebbe inalterata l'applicazione delle ulteriori regole previste dal codice doganale comunitario e, segnatamente, l'art. 24 del c.d.c. in materia di attribuzione della origine delle merci.

In buona sostanza, pare di intendere che secondo la Corte di Cassazione, una volta accertato in forza delle previsioni di cui agli artt. 24 e 25 del c.d.c. l'effettiva origine (nel caso di specie cinese) delle merci importate, alle stesse sarebbero applicabili le misure antidumping già previste anteriormente non solo alla adozione del regolamento di estensione, ma anche di quello che ebbe a indire l'inchiesta, di tal che l'amministrazione doganale rimarrebbe libera di accertare l'eventuale insussistenza del carattere di origine preferenziale dichiarato dall'importatore al fine della applicazione sia del dazio non preferenziale ("paesi terzi") sia di quello antidumping "che risulta dovuto in ragione dell'effettiva origine dei prodotti importati".

A parere di chi scrive le conclusioni cui è pervenuto il Supremo Collegio non sembrano condivisibili.

In primo luogo si osserva che, contrariamente a quanto affermato dalla S.C., la disciplina di cui all'art. 13 del regolamento "base" non ha quale unico presupposto, per l'adozione di misure antidumping in estensione, l'accertamento della mera produzione di prodotti simili a quelli già assoggettati a dazi antidumping dalla Comunità da parte di altri paesi, dovendo infatti essere altresì appurata l'elusione che - come esplicitato nella disposizione in parola - presuppone *"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".

Solo ai competenti organi comunitari può ritenersi riservato un tale accertamento, non certo alle Dogane nazionali dei singoli paesi membri, come correttamente ritenuto dalla CTP di La Spezia.

Sotto altro profilo vale a contraddire l'orientamento della Corte il dato letterale costituito dal richiamo, operato nei regolamenti di estensione, alle disposizioni sopra riportate del regolamento "base" antidumping: nel momento in cui, infatti, nei regolamenti di estensione si stabilisce che *"Il dazio esteso ... è riscosso sulle importazioni spedite da [il Paese terzo interessato]... registrate in conformità degli articoli 13, paragrafo 3, e 14, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1225/2009"*, non può non ammettersi che detta registrazione costituisca condizione necessaria per l'applicazione in via retroattiva del dazio antidumping.

Ulteriore considerazione è quella che nei regolamenti di estensione presupposto per l'applicazione delle misure estese è costituito dal fatto che i prodotti simili non originari del paese terzo siano da questo spediti: ammettere l'applicabilità del dazio antidumping istituito nei confronti di prodotti non originari spediti anteriormente alla adozione dei regolamenti di estensione al di fuori dalle condizioni da questi previste (quindi sulle operazioni successive ovvero quantomeno su quelle registrate) implicherebbe di fatto la violazione del principio di irretroattività.

Del resto, se il mero accertamento della natura non originaria del paese esportatore non assoggettato a misure antidumping al tempo della effettuazione della spedizione della merce fosse sufficiente a legittimare l'applicazione delle misure già istituite per i prodotti aventi l'origine accertata di altro paese, l'adozione dei regolamenti di estensione risulterebbe priva di giustificazione.

A parere di chi scrive la riserva contemplata dall'ultimo paragrafo dell'art. 13 Reg. n.284/1997 dovrebbe essere pertanto intesa riferita alla applicabilità a posteriori – ricorrendone le condizioni – dei dazi doganali ordinari ma non di quello antidumping, risultando tale soluzione anche quella più aderente e rispettosa del principio dell'affidamento, notoriamente uno dei principi cardine dell'ordinamento giuridico comunitario e non solo degli atti amministrativi ma anche degli atti legislativi oltre che regola di comportamento valida non solo fra gli stati membri e fra questi e le istituzioni comunitarie, ma anche tra queste ultime ed i privati (cittadini, imprese, operatori economici).

Ricordiamo come, a questo proposito, la Corte di Giustizia in molteplici casi affrontati, se, da una parte, ha ad esempio negato l'esistenza del legittimo affidamento alla non modificazione di un determinato assetto valutando la prevedibilità dell'intervento normativo modificativo, all'opposto, in altri casi, questa ha annullato per la violazione del legittimo affidamento e della certezza del diritto dei regolamenti comunitari che, producendo effetti retroattivi, non consentivano agli interessati, per la loro immediata efficacia alla data di pubblicazione, di prendere le opportune scelte organizzative per adeguarsi tempestivamente, considerando, inoltre, che quelle dell'anno di riferimento erano già state realizzate tenendo conto dell'affidamento nella previgente normativa.

La pretesa di voler riscuotere il dazio antidumping su importazioni da paesi terzi non assoggettate, al tempo in cui queste sono avvenute, a misure antidumping nel presupposto che a posteriori se ne è appurato il carattere non originario, omette di considerare che l'importatore comunitario ha pure sempre importato la merce scortata da un Certificato di Origine attestante la origine del paese esportatore.

L'accertamento della non genuinità (ideologica) del certificato la si è potuta scoprire e sapere solo a seguito di una attività di inchiesta che nessun operatore economico comunitario avrebbe avuto non solo motivo ma tantomeno la possibilità di effettuare.

In questo contesto è perfettamente comprensibile e aderente ai principi informativi che il diritto comunitario abbia elaborato un assetto normativo che tenga conto del legittimo affidamento dell'importatore in buona fede il quale non può essere penalizzato a posteriori, né sotto il profilo del pagamento in via retroattiva del tributo, né tantomeno sotto il profilo sanzionatorio.

La complessiva questione avrebbe sicuramente meritato un intervento chiarificatore da parte della Corte di Giustizia, sollecitazione che tuttavia la S.C., ritenendo di non nutrire dubbi circa la soluzione adottata, nel caso concreto esaminato ha ritenuto di non accogliere.

- avv. Massimo Camilli -