

Esclusa la natura sanzionatoria dei dazi antidumping

di Sara Armella (*)

In pochi mesi, la Corte di cassazione è intervenuta più volte sull'efficacia temporale dell'abrogazione dei dazi antidumping istituiti dall'Unione Europea nei confronti di determinati elementi di fissaggio in ferro e in acciaio. Sia nella sentenza delle Sezioni Unite n. 1542/2019, che nell'ordinanza n. 3608/2020, la Corte di cassazione ha dato spazio a un'applicazione retroattiva della norma di abrogazione del dazio antidumping, operata con il Regolamento 278/2016, in considerazione della genesi di tale regolamento, che fa seguito alla dichiarazione di illegittimità del dazio da parte del WTO. Di conseguenza, è stata riconosciuta l'illegittimità della pretesa doganale, in quanto fondata su un tributo illegittimo. Diversa è la conclusione raggiunta dalla Corte di cassazione nell'ordinanza n. 29649/2019 che, non considerando l'illegittimità ab origine della norma europea istitutiva del dazio, ha escluso una dimensione applicativa del regolamento di abrogazione più ampia rispetto alla normale successione di leggi nel tempo.

I dazi *antidumping*, nella misura dell'85% del valore doganale del prodotto, sono dovuti dall'importatore anche se un regolamento successivo dell'Unione, a seguito di un pronunciamento del WTO che li ha dichiarati illegittimi, ne abbia stabilito la soppressione. L'ordinanza della Suprema Corte n. 29649/2019 (1) giunge a conclusioni opposte rispetto a quelle espresse dalla medesima Corte in pronunce anteriori (sentenza 21 gennaio 2019, n. 1542) e successive (ordinanza 13 febbraio 2020, n. 3608) e affronta diversi aspetti relativi ai dazi *antidumping*, tributo che non soltanto è sempre più frequentemente oggetto di contestazione da parte dell'Agenzia delle dogane (2), ma che è anche raramente fonte di approfondimento e di riflessione. La misura del dazio, inoltre, spesso superiore al 50% del prezzo di acquisto del prodotto, rappresenta un onere economico par-

ticolarmente significativo e meritevole di particolare attenzione.

Contestazioni antidumping sempre più frequenti

La vicenda in esame trae origine dall'istituzione, con il Regolamento CE 91/2009, di un dazio *antidumping* sulle importazioni di determinati elementi di fissaggio in ferro o acciaio (c.d. *fasteners*) originari della Repubblica popolare cinese, nella misura dell'85% del valore doganale del bene. È noto che per *dumping* si intende la vendita sottocosto o, più correttamente, l'esportazione di beni a un prezzo inferiore rispetto a quello praticato nel Paese di origine del prodotto, indipendentemente dalle ragioni di tale politica, anche se normalmente realizzata grazie a sovvenzioni o aiuti di Stato a sostegno dell'esportazione (3).

(*) *Avvocato in Genova e Milano*

(1) Il testo dell'ordinanza è riportato a seguire.

(2) Va rilevato che l'Unione Europea attualmente ha in vigore 120 misure *antidumping*, di cui 93 definitive; 85 dazi *antidumping* hanno per oggetto prodotti cinesi. I dazi *antidumping* definitivi riguardano 67 prodotti e interessano 16 diversi Stati. Commissione Europea, "37th Annual Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the EU's Anti-Dumping, Anti-Subsidy and Safeguard activities and the Use of trade defence instruments by Third Countries targeting the EU in 2018", in www.europa.eu.

(3) B. Hoekman - A. Mattoo, *Development, trade, and the*

WTO, Washington, 2002, pag. 199; D. Bienen - G. Brink - D. Ciuriak, *Guide to international antidumping practice*, Alphen aan den Rijn, 2013, XLIII; S. Fantini, "Dumping", in *Noviss. Dig. it.*, vol. VI, Torino, 1960, pag. 324 ss.; cfr. anche S. Armella, *Diritto doganale dell'Unione Europea*, Milano, 2017, pag. 61; Id., "Gli strumenti di tutela contro le pratiche di 'dumping'", in *L'IVA*, 2012, pag. 7; S. Armella - L. Mannarino, "Dazi 'antidumping': i casi di rimborso", in *Corr. Trib.*, 2015, pag. 2208; M. Verrengia, "Corte UE: ok al dazio *antidumping*, se motivato da ragioni di tutela (nota alla sentenza della Corte di Giustizia 28 novembre 2013, C-13/12)", in www.fiscooggi.it.

Com'è noto, i dazi *anti-dumping*, pur rientrando nell'ampia categoria dei tributi doganali, in quanto riscossi in dipendenza dell'immissione in libera pratica di beni esteri, assolvono una funzione non propriamente fiscale, bensì di tutela dei meccanismi competitivi, mediante un allineamento del prezzo del prodotto al suo valore reale. Tali misure sono applicate alle importazioni, con l'intento specifico di equiparare il prezzo del bene estero, con un dazio specifico, di importo equivalente al margine di *dumping* praticato.

L'Unione Europea ha una competenza esclusiva in materia, di talché gli Stati membri non hanno il potere di applicare, in via autonoma, una misura *antidumping*. Inoltre, la stessa Unione Europea non può perseguire intenti meramente protezionistici, dovendo rispettare i limiti previsti dalla disciplina internazionale, adottata in sede WTO.

La normativa unionale sul punto è contenuta nel Reg. 1036/2016 che rappresenta il c.d. Regolamento base (in sostituzione del precedente Reg. 1225/2009), con il quale sono state trasposte nel diritto dell'Unione le norme contenute nel WTO *Antidumping agreement* (c.d. Codice *antidumping* WTO). Il Regolamento base non istituisce un'autorità d'indagine indipendente, ma affida le investigazioni alla DG-Trade della Commissione Europea, la quale ha il potere di istituire dazi provvisori e di proporre le misure definitive all'organo politico, il Consiglio dell'UE, che assume le decisioni, a seguito delle consultazioni con i Paesi membri.

SOLUZIONI OPERATIVE

Condizioni per la legittimità di un dazio antidumping
Affinche' l'istituzione di un dazio antidumping sia legittima, occorre l'esistenza acclarata di:

- a) un margine di dumping; deve essere dimostrato che i prodotti esportati dal Paese terzo sono stati introdotti, nel mercato dell'Unione, ad un prezzo inferiore rispetto al loro valore ordinario nel Paese di origine;
- b) un effettivo grave pregiudizio per l'industria comunitaria che produce beni simili a quelli oggetto di dumping;
- c) un nesso causale fra il dumping e il pregiudizio sofferto dalle imprese europee.

Affinché l'istituzione di un dazio *antidumping* sia legittima, occorre l'esistenza acclarata di: a) un margine di *dumping*; b) un effettivo grave pregiudizio per l'industria comunitaria; c) un nesso causale fra il *dumping* e il pregiudizio. In primo luogo, deve essere dimostrato che i prodotti esportati dal Paese terzo sono stati introdotti, nel mercato dell'Unione, ad un prezzo inferiore rispetto al loro valore ordi-

nario nel Paese di origine. È importante sottolineare che il *dumping* non è rappresentato da un prezzo "basso" rispetto agli *standard* commerciali europei, ma un prezzo all'esportazione più basso rispetto al valore applicato nel Paese di origine (4). La determinazione di tale valore costituisce la tappa fondamentale per accertare l'esistenza di un eventuale *dumping*. In particolare, occorre individuare il prezzo comparabile di un prodotto simile, applicato nel Paese esportatore nell'ambito di scambi commerciali ordinari (5). Il principale metodo di determinazione del valore consiste nel fare riferimento ai "prezzi pagati o pagabili, nel corso di normali operazioni commerciali, da acquirenti indipendenti nel Paese esportatore". In base a tale criterio, pertanto, è necessario avere riguardo al prezzo del prodotto nel suo mercato d'origine (6).

In secondo luogo, deve essere dimostrata la sussistenza di un pregiudizio per le imprese europee che producono beni simili a quelli oggetto di *dumping*. Il pregiudizio è accertato sulla base di elementi oggettivi, che tengono conto del valore delle pratiche di *dumping*, degli effetti che esse provocano sui prezzi dei prodotti

(4) Secondo la definizione contenuta nel regolamento *antidumping* base dell'Unione Europea, "Un prodotto è considerato oggetto di *dumping* quando il suo prezzo all'esportazione nell'Unione è inferiore ad un prezzo comparabile di un prodotto simile, applicato nel Paese esportatore nell'ambito di normali operazioni commerciali" (art. 1, par. 2, Reg. 1036/2016).

(5) CGE, 22 marzo 2012, causa C-338/10, GLS, in www.cu-

ria.europa.ue.

(6) Qualora l'esportatore, nel Paese di origine, non produca né venda il prodotto simile, il valore normale può determinarsi sulla base dei prezzi di altri venditori o produttori, ovvero secondo i criteri specificati dall'art. 2, par. 7, Regolamento 1036/2016.

simili sul mercato comunitario e, ancora, dell'influenza esercitata da siffatte importazioni sull'industria europea. Tale danno potrebbe anche essere solamente potenziale: e invero, in base a quanto disposto dall'art. VI del Codice *antidumping* WTO, ai fini dell'applicazione della disciplina in questione, è sufficiente che esista una minaccia circa la possibilità di subire un pregiudizio (7). Ai sensi dell'art. 3 del Reg. 1036/2016, occorre che quest'ultimo sia notevole, o che vi sia la minaccia di un pregiudizio materiale a danno dell'industria comunitaria, oppure un grave ritardo nella creazione della stessa.

In terzo luogo, deve essere dimostrato il nesso di causalità tra il *dumping* e il pregiudizio sofferto dalle imprese europee: al riguardo, l'art. 3, par. 9, Reg. 1036/2016 elenca alcuni criteri utili per la dimostrazione del nesso causale, tra cui gli effetti che il volume e i prezzi delle importazioni oggetto di *dumping* determinano sull'industria dell'Unione Europea. In particolare, l'accertamento del pregiudizio deve basarsi su prove concrete e la verifica deve tener conto, in primo luogo, del volume di affari determinato dalle operazioni oggetto di *dumping* e dell'effetto sui prezzi di prodotti simili nel mercato interno e, in secondo luogo, dell'incidenza di tali importazioni sui produttori nazionali di beni simili (8).

(7) Art. VI, Accordo WTO: "il *dumping* è condannabile quando causa o minaccia di causare un pregiudizio importante a un'impresa esistente o se ritarda sensibilmente la creazione di un'industria nazionale".

(8) Nel caso EC - Fasteners, l'Organo di appello del WTO ha rilevato che un regolamento *antidumping* applicabile soltanto alle importazioni da Paesi non retti da un'economia di mercato viola il trattamento della nazione più favorita (c.d. MNF) di cui all'art. I GATT. E invero, secondo l'*Appellate Body* "l'Articolo VI del GATT 1994 consente di istituire dazi *antidumping*, che sarebbero altrimenti in contrasto con altre disposizioni del GATT 1994, tra cui ad esempio l'articolo I. (...) Pertanto, a nostro avviso, per verificare se un dazio *antidumping* è coerente con l'articolo I del GATT 1994 occorre preliminarmente accertare se esso sia stato previsto nel rispetto dell'articolo VI del GATT 1994. (...) Riteniamo pertanto che l'indagine del Panel difetti di un elemento essenziale poiché ha inteso accertare la compatibilità di una misura *antidumping* rispetto all'articolo I del GATT 1994, senza preliminarmente valutare la sua coerenza con l'art. VI del GATT 1994".

(9) Sia la decisione di primo grado che l'Organo di appello WTO, interpellati circa la legittimità del regolamento contesta-

Dazi sui prodotti denominati fasteners

Anche in considerazione dei riflessi economici determinati dall'istituzione del dazio *antidumping* dell'85% sui c.d. *fasteners* (elementi di fissaggio in ferro o in acciaio), con le conseguenze in termini di limitazione di accesso al mercato europeo, è sorto un ampio contenzioso, che ha coinvolto la *World Trade Organization* (WTO), la Corte di Giustizia Europea e ora anche la Corte di cassazione.

Come frequentemente è accaduto negli ultimi anni, a fronte dell'istituzione, da parte dell'Unione Europea, di un nuovo dazio *antidumping*, la Repubblica popolare cinese ha proposto ricorso, in primo grado, davanti all'organo di conciliazione dell'Organizzazione mondiale del commercio (WTO) e, in secondo grado, dinanzi all'Organo di appello del WTO (9). In seguito a una prima pronuncia dell'Organo di appello WTO, che ha ritenuto illegittimo, sotto diversi aspetti, il dazio in questione, il legislatore europeo ha adottato il Regolamento 924/2012, che ha modificato il Regolamento 91/2009, anche con riguardo alla misura del dazio, riducendola dall'85% al 74,1%. Anche tale secondo regolamento è stato dichiarato illegittimo, sotto diversi profili, dall'Organo di appello del WTO. Il successivo Regolamento 519/2015 ha poi previsto l'estensione del dazio per ulteriori 5 anni.

È in tale contenzioso a tutto campo che si inserisce la fattispecie oggetto del presente giudi-

to rispetto all'*Antidumping agreement* del WTO, hanno ritenuto che l'Unione abbia violato l'accordo *antidumping* con l'adozione del Regolamento 91/2009. (WT/DS397/AB/RW, EC - *definitive antidumping measures on certain iron or steel fasteners from China*, *Appellate Body Report*, 18 gennaio 2016, in www.wto.org). Nel caso EC - Fasteners, l'Organo di appello del WTO ha rilevato che un regolamento *antidumping* applicabile soltanto alle importazioni da Paesi non retti da un'economia di mercato viola il trattamento della nazione più favorita (c.d. MNF) di cui all'art. I GATT. E invero, secondo l'*Appellate Body* "l'Articolo VI del GATT 1994 consente di istituire dazi *antidumping*, che sarebbero altrimenti in contrasto con altre disposizioni del GATT 1994, tra cui ad esempio l'articolo I. (...) Pertanto, a nostro avviso, per verificare se un dazio *antidumping* è coerente con l'articolo I del GATT 1994 occorre preliminarmente accertare se esso sia stato previsto nel rispetto dell'articolo VI del GATT 1994. (...) Riteniamo pertanto che l'indagine del Panel difetti di un elemento essenziale poiché ha inteso accertare la compatibilità di una misura *antidumping* rispetto all'articolo I del GATT 1994, senza preliminarmente valutare la sua coerenza con l'art. VI del GATT 1994".

zio, poiché, a seguito delle ripetute bocciature operate dal WTO, la Commissione Europea ha adottato il Regolamento 278/2016, con il quale è stato abrogato il dazio *antidumping* sui *fasteners*, che era stato esteso alle importazioni degli stessi prodotti, ove spediti dalla Malaysia.

Il tema del contendere riguarda l'efficacia temporale di tale disciplina di annullamento. Su questo aspetto si inserisce l'ordinanza in commento, che si esprime proprio con riferimento alla tutela dei diritti dell'importatore gravato da un dazio annullato da un successivo regolamento europeo. Secondo tale ordinanza, occorre riferirsi alla volontà del legislatore europeo di annullare tali dazi a partire dalla data di entrata in vigore dello stesso regolamento abrogativo del dazio (il Reg. 278/2016); tale volontà emergerebbe dall'art. 3 e dal considerando n. 13 dello stesso. Tale soluzione esclude pertanto l'invalidazione delle pretese concernenti le importazioni effettuate anteriormente all'entrata in vigore di tale disciplina legale di annullamento.

La conclusione cui giunge l'ordinanza in esame senza dubbio è coerente con i motivi di contestazione della pretesa doganale proposti dalla società, che hanno delimitato poi il successivo oggetto processuale. La tesi difensiva, infatti, è strutturata su un'applicazione analogica di concetti e principi propri del diritto tributario nazionale, senza considerare che, per questo tipo di tributi, la fonte normativa è rappresentata dai regolamenti europei e il sistema giuridico di riferimento - ivi comprese le regole fondamentali - è costituito dal Codice *antidumping* del WTO e dalle regole contenute nel Regolamento base *antidumping* dell'Unione Europea (Reg. 1036/2016). Poiché, normalmente, questi temi sfuggono sia agli ambiti di approfondimento del diritto tributario che a quelli di diritto europeo, essendo

LA GIURISPRUDENZA

Diritti dell'importatore gravato da dazio annullato da regolamento europeo
Con riferimento alla tutela dei diritti dell'importatore gravato da un dazio annullato da un successivo regolamento europeo, secondo l'ordinanza della Corte di cassazione n. 29649/2019 occorre riferirsi alla volontà del legislatore europeo di annullare tali dazi a partire dalla data di entrata in vigore dello stesso regolamento abrogativo del dazio. Tale soluzione esclude pertanto l'invalidazione delle pretese concernenti le importazioni effettuate anteriormente all'entrata in vigore di tale disciplina legale di annullamento.

propri del diritto doganale, si rende possibile una situazione in cui un dazio, pur ritenuto illegittimo in ambito WTO e poi annullato dal legislatore europeo, sia comunque dovuto nel nostro Paese: ciò determina anche riflessi sulla competitività delle imprese, considerato che, in altri Stati membri, l'approfondimento e una più diffusa consapevolezza su questi temi è di stimolo anche a un dialogo più

stretto tra la giurisprudenza nazionale e la Corte di Giustizia.

La natura unionale dei dazi in contestazione e l'ampio dibattito sviluppatosi, negli anni, tra gli studiosi del diritto doganale internazionale ha premiato, invece, quelle tesi difensive più allineate con le pronunce della Corte di Giustizia Europea e dell'Organo di appello WTO. E infatti, la stessa Corte di cassazione, sia con la sentenza delle Sezioni Unite 21 gennaio 2019, n. 1542 che con la più recente ordinanza del 13 febbraio 2020, n. 3608, ha disposto l'integrale annullamento degli avvisi di accertamento del dazio *antidumping* in questione. Più che un'eventuale divergenza nelle interpretazioni della Corte di cassazione, qui va rilevata la discordanza delle strategie di difesa dei contribuenti, risultando premiato chi, fin dall'atto introduttivo del giudizio, ha lamentato l'illegittimità della pretesa doganale, a motivo del vizio originario del regolamento *antidumping*. E invero, secondo le sentenze della Corte di cassazione favorevoli ai contribuenti, il dazio in esame è illegittimo, per difetto dei presupposti legali in presenza dei quali ne è consentita l'adozione e, in particolare, per la violazione dell'art. 4.1 del Codice *antidumping* del WTO, sotto il profilo dell'adeguata verifica dell'effettività del pregiudizio che l'importazione comporta per l'industria dell'Unione Europea.

Ambito temporale della nuova disciplina

Sia nella sentenza delle Sezioni Unite (10) 21 gennaio 2019, n. 1542, che nell'ordinanza 13 febbraio 2020, n. 3608, la Corte di cassazione ha dato spazio a un'applicazione retroattiva dell'abrogazione del dazio *antidumping*, operata con il Regolamento 278/2016. Le Sezioni Unite, in particolare, prendono in considerazione la natura "riparatoria" dell'abrogazione intervenuta nel 2016, quale conseguenza della bocciatura del dazio *antidumping* sui *fasteners* da parte del WTO. Il regolamento del 2016, infatti, alla luce dell'approvazione da parte dell'organo di conciliazione del WTO, ha abrogato i dazi pretesi dalla dogana, rendendo così illegittimo, *ab origine*, il dazio europeo.

Diversa è la conclusione raggiunta dalla Corte di cassazione nella pronuncia sopra riportata, che, non tenendo in considerazione la genesi della norma europea di abrogazione del dazio, ne ha escluso una sua dimensione applicativa più ampia rispetto alla normale successione di leggi nel tempo.

Più in generale, per i dazi *antidumping* un tema assai diffuso riguarda l'opposta ipotesi dell'estensione retroattiva di un nuovo dazio a importazioni già realizzatesi.

Secondo il principio generale di irretroattività delle norme, valevole anche in ambito europeo, i dazi *antidumping* definitivi (come le misure provvisorie) si applicano soltanto ai pro-

dotti immessi in libera pratica dopo l'entrata in vigore della decisione con la quale sono stati istituiti anche se, al ricorrere di alcune condizioni, ne è prevista un'applicazione retroattiva, per i prodotti immessi in consumo prima dell'adozione delle misure *antidumping* (art. 10, Reg. 1036/2016) (11).

L'applicazione retroattiva di tali dazi è consentita a precise condizioni: secondo il "Regolamento base" *antidumping* (12) un dazio definitivo può essere riscosso anche sui prodotti importati fino a novanta giorni prima della data di applicazione delle misure provvisorie, soltanto se: le importazioni sono state debitamente registrate (13), la Commissione Europea ha dato agli importatori interessati la possibilità di presentare le proprie osservazioni (14) e in presenza delle ulteriori condizioni previste dall'art. 10, par. 4, Reg. 1036/2016 (15).

Altro aspetto recentemente trattato dalla Corte di Giustizia e dalla Corte di cassazione riguarda la disciplina intertemporale applicabile, in presenza di un regolamento europeo che estende un dazio *antidumping*, inizialmente istituito per taluni prodotti cinesi, a beni di differente origine. Nel recente caso riguardante il dazio *antidumping* sugli accendini (16), la Corte di Giustizia ha dichiarato illegittimo il tributo, esteso ai prodotti vietnamiti a motivo di una presunta elusione del dazio previsto per i beni

(10) La rimessione alle Sezioni Unite è conseguenza della proposizione di questioni legate alla giurisdizione.

(11) Possono essere imposti dazi provvisori al ricorrere delle seguenti condizioni: sia stato avviato un procedimento a norma dell'art. 5; sia stato pubblicato un avviso di apertura; le parti interessate abbiano avuto adeguate possibilità di presentare informazioni e osservazioni, a norma dell'art. 5, par. 10; sia stata accertata, a titolo provvisorio, l'esistenza del *dumping* e del conseguente pregiudizio subito dall'industria comunitaria, l'interesse della Comunità richieda un intervento per evitare tale pregiudizio (art. 7, Reg. 1036/2016).

(12) Art. 10, par. 4, Reg. 1036/2016.

(13) La Corte di Giustizia ha chiarito che "risulta in particolare dal considerando 19 e dall'art. 13 del regolamento di base che un regolamento che estende un dazio *antidumping* persegue il solo obiettivo di garantire l'efficacia di tale dazio e di evitarne l'elusione. Inoltre, l'obbligo di registrazione delle importazioni di cui trattasi, nel contesto specifico di un'elusione siffatta, mira parimenti a conferire efficacia alle misure definitive estese, rendendo possibile l'applicazione retroattiva dei dazi al fine di evitare che le misure definitive da applicare vengano private del loro effetto utile" (CGE, 17 dicembre 2015, causa C-371/14, APEX GmbH Internationale Spedition/Hauptzollamt

Hamburg-Stadt, pag. 50; Id., 6 giugno 2013, causa C-667/11, Paltrade EOOD vs. Nachalnik Na Mitnitcheski punkt, in curia.eu).

(14) Sul punto si veda anche CGE, Sez. IV, 3 luglio 2019, causa C-644/17, in *Corr. Trib.*, n. 12/2019, pag. 1097, con commento di S. Armella, "Dazio *antidumping* illegittimo se violato il diritto di difesa".

(15) In primo luogo, occorre che il prodotto colpito dal dazio sia stato oggetto, in passato, di pratiche di *dumping* per un periodo prolungato o che l'importatore sia (o avrebbe dovuto essere) informato delle pratiche di *dumping*; in secondo luogo, è necessario che, oltre al livello delle importazioni che hanno cagionato un pregiudizio nel periodo dell'inchiesta, si rilevi un ulteriore e sostanziale aumento delle importazioni, che potrebbe gravemente compromettere l'effetto riparatore del dazio *antidumping* definitivo da applicare.

(16) Un caso recente riguarda il Regolamento 1458/2007 sulle importazioni di accendini tascabili a pietra focaia e a gas, non ricaricabili, provenienti dalla 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 dette merci siano o non siano state dichiarate originarie del Vietnam.

cinesi, ritenendo assente un'adeguata dimostrazione di tale elusione (17).

Tale situazione è stata esaminata dalla Corte di cassazione, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità dell'avviso di rettifica con cui l'Agenzia delle dogane ha contestato l'applicazione retroattiva dei dazi, disposta dal Regolamento 260/2013. In tale occasione, la Suprema Corte ha chiarito che, per effetto della "pronuncia di annullamento da parte della Corte di Giustizia UE, come accade per le pronunce dichiarative di

illegittimità costituzionale - le quali, com'è noto, eliminano la norma con effetto *ex tunc*, con la conseguenza che essa non è più applicabile (Cass., 20/11/2012, n. 20381) -, deve ritenersi che il regolamento annullato sia ormai divenuto inapplicabile nell'intero ordinamento eurounitario". In tale ipotesi, la Corte di cassazione ha riconosciuto che il sopravvenuto annullamento della disciplina su cui l'Amministrazione ha fondato la pretesa impositiva determina l'illegittimità dell'accertamento (18).

Diverso è invece il caso oggetto dell'ordinanza in commento, in cui l'annullamento è intervenuto a opera di un regolamento europeo (sia pure in conseguenza di una "bocciatura" del WTO) e non per effetto di una radicale pronuncia di illegittimità da parte della Corte di Giustizia. Con tale ordinanza, la Corte di cassazione ha respinto la tesi espressa dal contribuente che, in presenza di un dazio abrogato successivamente all'importazione, ha sostenuto l'illegittimità della pretesa dell'Agenzia, la-

SOLUZIONI OPERATIVE

Annullamento e invalidamento del regolamento antidumping
 Nei confronti di una misura di difesa commerciale, le imprese possono intraprendere un'azione di annullamento, in primo grado, presso il Tribunale delle Comunità Europee e, in fase di appello, davanti alla Corte di Giustizia. L'esito favorevole dell'azione intentata dall'impresa è rappresentato dall'annullamento del regolamento istitutivo dell'antidumping. L'invalidamento si realizza, invece, quale effetto utile di una domanda di interpretazione pregiudiziale proposta dal giudice nazionale alla Corte di Giustizia. Poiché la richiesta di interpretazione autentica è formulata dal giudice nazionale, spetta a quest'ultimo trarre le conseguenze della pronuncia.

mentando la violazione del principio di retroattività della disposizione successiva più favorevole, previsto dall'art. 3, commi 2 e 3, D.Lgs. n. 472/1997. L'ordinanza in esame esclude l'applicazione del principio, valevole in ambito sanzionatorio, in ragione della natura non sanzionatoria dei dazi *anti-dumping*.

Pronunciamenti della Corte di Giustizia

In questa complessa battaglia legale, come anticipato, va segnalato che alcune società cinesi hanno

promosso un'autonoma iniziativa di annullamento direttamente al giudice europeo, impugnando il regolamento sui *fasteners*. La Corte di Giustizia, con due significativi precedenti (19), ha stabilito che, anche alla base del Regolamento 924/2012, vi è stato un errato calcolo del margine di *dumping* in relazione all'impresa cinese ricorrente e ne ha espressamente statuito l'annullamento, nella parte in cui riguarda tali forniture. Come rilevato anche dalla Corte di cassazione in una recente pronuncia, l'annullamento del suddetto regolamento nei confronti delle forniture provenienti da tale società cinese determina l'illegittimità radicale, e dunque *ab origine*, dei dazi imposti su tali importazioni. In tali casi, pertanto, l'annullamento dà diritto al rimborso dei dazi *antidumping* versati per tali fornitori (20) o all'annullamento integrale dell'avviso di accertamento con cui la dogana ne pretendeva il pagamento.

(17) CGE, 17 dicembre 2015, causa C-371/14.

(18) Cass., Sez. trib., 15 ottobre 2019, n. 25971.

(19) CGE, 5 aprile 2017, cause riunite C-376/15 e C-377/15, Changshu City Standard Parts Factory e Ningbo Jinding Fastener v. Consiglio, in www.curia.eu.

(20) Cass., Sez. trib., 9 ottobre 2019, n. 25278. In tale pronuncia la Corte di cassazione chiarisce: "non vi è motivo di du-

bitare che l'abrogazione dei dazi *antidumping* relativamente agli acquisti di merce dalla Changshu City Standard Parts Factory (come risulta dalla sentenza impugnata) riguardi tutte le cessioni di merce proveniente da tale venditore, comprese quelle del caso di specie, attesa l'ampia formulazione del dispositivo della richiamata sentenza della Corte di Giustizia UE".

La diversa estensione (particolare o *erga omnes*) delle pronunce della Corte di Giustizia è il riflesso del tipo di azione che è stata intrapresa davanti al giudice europeo, distinguendosi le pronunce di annullamento rispetto a quelle di invalidamento. Nei confronti di una misura di difesa commerciale, le imprese possono intraprendere un'azione di annullamento, in primo grado, presso il Tribunale delle Comunità Europee e, in fase di appello, davanti alla Corte di Giustizia. L'esito favorevole dell'azione intentata dall'impresa è rappresentato dall'annullamento del regolamento istitutivo dell'*antidumping*. Ai sensi dell'art. 264 TFEU, l'effetto di una pronuncia di annullamento è di rimuovere retroattivamente l'atto annullato (21). Anche se, in termini astratti, l'effetto

di un annullamento sarebbe *erga omnes*, in pratica è raro che, in questo ambito, le misure annullate abbiano carattere generale.

L'invalidamento si realizza, invece, quale effetto utile di una domanda di interpretazione pregiudiziale proposta dal giudice nazionale alla Corte di Giustizia, ai sensi dell'art. 267 TFUE. Poiché la richiesta di interpretazione autentica è formulata dal giudice nazionale, spetta a quest'ultimo trarre le conseguenze della pronuncia. Sotto altro profilo, un'analoga iniziativa di impugnazione è stata promossa nei confronti del regolamento oggetto dell'ordinanza in oggetto (22), accolta dalla Corte di Giustizia UE, con la sentenza 3 luglio 2019, causa C-644/17 (23).

L'ORDINANZA

Cassazione, Sez. trib., Ord. 14 novembre 2019 (17 aprile 2019), n. 29649 - Pres. Virgilio - Rel. D'Aquino

Va esclusa la natura sanzionatoria dei dazi antidumping, trattandosi di misure che hanno lo scopo di evitare turbative della concorrenza derivanti dalla immissione nel mercato europeo di merci ad un prezzo inferiore rispetto al loro valore ordinario nel paese di origine, di talché va esclusa, in relazione alla relativa abrogazione intervenuta con Reg. CE 2016/278, l'applicazione del principio di retroattività della disposizione successiva più favorevole, come prevista in materia sanzionatoria dall'art. 3, commi 2 e 3, D.Lgs. n. 472/1997. Tale conclusione trova conferma nella previsione del citato regolamento che esclude il rimborso dei dazi riscossi prima della loro abrogazione, in tal modo inibendo ai contribuenti che abbiano assolto i diritti di usufruire della disciplina sopravvenuta, al fine di ottenere la ripetizione di quanto già assolto.

Svolgimento del processo

Rilevato che:

il contribuente, in qualità di legale rappresentante di FERVIT S.r.l. (che ha assunto la successiva denominazione di MIIC S.r.l.) ha impugnato la sentenza della CTP di Livorno, con la quale era stato respinto il ricorso avverso l'Ufficio delle dogane di Livorno avente ad oggetto un avviso di rettifica e una cartella di pagamento per recupero di dazi e IVA relativi a una bolletta di importazione doganale del 21.07.2011;

che l'importazione, avente ad oggetto elementi di fissaggio in acciaio di origine indiana, era stata qualifi-

cata come di provenienza cinese su segnalazione dell'Ufficio delle dogane di Ravenna, con conseguente applicazione del dazio *antidumping*;

che la CTR della Toscana, Sezione Staccata di Livorno, con sentenza 14 febbraio 2017, ha rigettato le questioni preliminari proposte dal M., aventi ad oggetto:

- l'incompetenza per territorio dell'Ufficio delle dogane di Livorno, in quanto Ufficio che aveva accettato l'originaria dichiarazione doganale;

il mancato rispetto del contraddittorio, avendo avuto il resistente possibilità di difendersi;

(21) CGE, 28 maggio 2013, causa C-239/12.

(22) Si tratta del Regolamento di esecuzione UE 723/2011, che estende il dazio *antidumping* definitivo istituito dal Regolamento CE 91/2009 sulle importazioni di determinati elementi di fissaggio in ferro o acciaio originari della Repubblica popola-

re cinese alle importazioni di determinati elementi di fissaggio in ferro o acciaio spediti dalla Malaysia, indipendentemente dal fatto che siano dichiarati o no originari della Malaysia.

(23) CGE, Sez. IV, 3 luglio 2019, causa C-644/17, Eurobolt, cit.

- la legittimazione passiva del M., essendo legale rappresentante della società importatrice, per la quale non si applica la fattispecie dell'estensione di responsabilità di cui al Reg. (CEE) 12 ottobre 1992, n. 2913/12, art. 202, comma 2 e relativamente al quale sono irrilevanti le circostanze di fatto in base alle quali egli sarebbe stato all'oscuro dell'operazione, stante la carica ricoperta all'interno della società importatrice;

- la dedotta buona fede dell'importatore a termini Reg. (CEE) n. 2913 del 1992, art. 220, comma 2, insussistente a causa della irregolarità del certificato di origine, relativamente alla quale non rileva lo stato soggettivo del dichiarante;

che, nel merito, la domanda del contribuente è stata accolta facendosi applicazione retroattiva dell'abrogazione del dazio *antidumping* su prodotti in acciaio fabbricati nella Repubblica popolare cinese, per effetto dell'applicazione del Reg. di esecuzione (UE) del 26 febbraio 2016, n. 278/16, interpretandosi il Reg. esecutivo alla luce del principio del *favor rei* di cui al D.Lgs. 18 dicembre 1997, n. 472, art. 3;

che avverso la sentenza propone impugnazione principale l'Ufficio con due motivi, cui resiste con controricorso il M., che propone a sua volta ricorso incidentale affidato a tre motivi.

Motivi della decisione

Considerato che:

con il primo motivo l'Ufficio deduce violazione e falsa applicazione del Reg. (UE) n. 278 del 2016 e del D.Lgs. n. 472 del 1997, art. 3, comma 3, per avere il giudice di appello erroneamente ritenuto applicabile il suddetto regolamento al caso di specie, avente ad oggetto importazioni di elementi di fissaggio in ferro o in acciaio provenienti dall'India, laddove il suddetto regolamento si applicherebbe unicamente alle importazioni della suddetta merce proveniente o spediti dalla Malaysia, indipendentemente dal fatto che siano dichiarati originari o meno della Malaysia;

con il secondo motivo l'Ufficio deduce violazione e falsa applicazione del D.Lgs. n. 472 del 1997, art. 3, comma 3 e del Reg. (UE) n. 278 del 2016, art. 2, nella parte in cui la sentenza impugnata ha fatto applicazione retroattiva, in ossequio al principio del *favor rei*, della abrogazione dei dazi; deduce il contrasto della suddetta interpretazione con il principio espresso dal medesimo Reg., art. 2, che ha stabilito l'entrata in vigore della norma abrogatrice con decorrenza dal 28 febbraio 2016, ossia dal giorno successivo alla pubblicazione del regolamento sulla Gazzetta Ufficia-

le dell'UE, nonché il contrasto con il principio di cui al Reg. (CE) 30 novembre 2009, n. 1225/09, art. 10, par. 1, che afferma l'applicazione dei dazi *antidumping* ai prodotti immessi in libera pratica dopo l'entrata in vigore del dazio medesimo;

che, con riferimento al ricorso incidentale del M., deve esserne preliminarmente dichiarata l'inammissibilità per tardività, avendo il M. dichiarato di avere ricevuto la notificazione del ricorso introduttivo in data 5.06.2017 (spedito a mezzo posta in data 30.05.2017), per poi notificare il ricorso incidentale con atto spedito in data 27.07.2017, oltre il termine di cui all'art. 370 c.p.c. decorrente dalla notificazione del ricorso principale;

pertanto, stante il principio dell'unicità del processo di impugnazione contro una stessa sentenza, una volta avvenuta la notificazione della prima impugnazione, tutte le altre debbono essere proposte in via incidentale nello stesso processo e perciò, nel caso di ricorso per cassazione, con l'atto contenente il controricorso, la cui ammissibilità è condizionata al rispetto del termine di quaranta giorni (venti più venti) risultante dal combinato disposto degli artt. 370 e 371 c.p.c. (Cass., Sez. II, 6 dicembre 2005, n. 26622), con conseguente inammissibilità del ricorso incidentale; che il primo motivo del ricorso principale è infondato, posto che il Reg. di esecuzione (UE) 26 febbraio 2016, n. 2016/278, art. 1, dispone la abrogazione dei "dazi *antidumping* definitivi sulle importazioni di determinati elementi di fissaggio in ferro o acciaio, diverso dall'acciaio inossidabile, cioè viti per legno (tira fondi esclusi), viti autofilettanti, altre viti e bulloni con capocchia e rondelle originari della Repubblica popolare cinese", non solo in relazione alle merci spedite dalla Malaysia, intendendosi tale abrogazione estesa anche (ma non ristretta solo) ai dazi *antidumping* delle "importazioni spedite dalla Malaysia, indipendentemente dal fatto che siano dichiarate o no originarie della Malaysia";

che il secondo motivo di ricorso è fondato, posto che: - stando all'interpretazione letterale, il regolamento non ha previsto un regime transitorio, prevedendo a termini del Reg. cit., art. 3, l'entrata in vigore dal giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (pertanto dal 28 febbraio 2016);

- secondo l'interpretazione sistematica, ai dazi *antidumping* non può essere riconosciuta natura sanzionatoria, trattandosi di misure che hanno lo scopo di evitare turbative della concorrenza derivanti dall'im-

missione nel mercato europeo di merci ad un prezzo ritenuto eccessivamente basso rispetto a quello praticato nelle normali transazioni all'interno di tale mercato, con esclusione del principio di retroattività della disposizione successiva più favorevole, previsto dal D.Lgs. n. 472 del 1997, art. 3, commi 2 e 3, (Cass., Sez. V, 4 novembre 2009, n. 23381);

- il riferimento contenuto nell'art. 2 Reg. cit., secondo cui non è consentito il rimborso dei dazi riscossi prima di tale data, è una conferma del suddetto principio, inibendo ai contribuenti che abbiano assolto i dazi nel vigore della precedente disciplina, di non usufruire della disciplina sopravvenuta al fine di ottenere la ripetizione di quanto legittimamente assolto in costanza della precedente disciplina dei diritti di confine;

- l'eventuale estensione di tale principio anche ai dazi accertati e non riscossi (come anche ai dazi non accertati e non riscossi alla data del 28.02.2016) non è consentita, in quanto:

a) discriminerebbe i contribuenti che hanno assolto l'obbligazione daziaria nel vigore della disciplina previgente (e che non possono usufruire della disciplina sopravvenuta in quanto non possono riscuotere quanto legittimamente pagato) rispetto ai contribuenti che, nel vigore della suddetta disciplina, non vi abbiano dato attuazione e che ingiustificatamente vedrebbero applicata retroattivamente nei loro confronti la disciplina abrogatrice;

b) giungerebbe ad applicare retroattivamente la disciplina abrogatrice, in contrasto con il disposto dell'art.

3 Reg. cit. proprio a favore dei contribuenti che hanno violato la disciplina previgente; che la sentenza va cassata senza rinvio non essendovi ulteriori accertamenti da compiere, rigettandosi la domanda del contribuente, dichiarandosi compensate le spese processuali del doppio grado del giudizio di merito per giusti motivi e regolando le spese del giudizio di legittimità secondo il principio di soccombenza, facendosi applicazione quanto al ricorso incidentale del principio di cui al D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1-*quater*.

P.Q.M.

La Corte, dichiara inammissibile il ricorso incidentale, rigetta il primo motivo di ricorso principale, accoglie il secondo, cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, rigetta la domanda del contribuente; dichiara compensate le spese del doppio grado di giudizio; condanna M.I. al pagamento delle spese processuali del giudizio di legittimità in favore dell'Agenzia delle dogane e dei Monopoli, che liquida in euro 4.100,00, oltre spese prenotate a debito; ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1-*quater*, inserito dalla Legge n. 228 del 2012, art. 1, comma 17, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente incidentale dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso principale, a norma dello stesso art. 13, comma 1-*bis*, se dovuto.