

*Politica commerciale, dumping e status di impresa operante in condizioni di economia di mercato.*

L'uniformazione della politica commerciale comune, strumento di azione dell'Unione Europea verso l'esterno, consegue alla creazione dell'unione doganale attualmente esistente. La fedeltà alla filosofia economica liberista, fondata sui principi del libero commercio e del libero scambio, propri dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), non implica una indiscriminata apertura delle proprie frontiere a pratiche commerciali c.d. *predatorie*. A tal riguardo, l'art.207,co.1,TFUE prevede la necessità dell'adozione di misure di natura protezionista rivolte a neutralizzare gli effetti di importazioni dovute a pratiche illecite, le c.d. misure antidumping e antisovvenzione.

Con la sentenza del 19 luglio 2012, causa C-337/09, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea interviene proprio in materia di misure antidumping, risolvendo importanti questioni di principio relative all'interpretazione dell'art. 2, paragrafo 7, lett. C) del Reg. (CE) n. 384/96 del Consiglio, come modificato dal Reg.(CE) n. 461/2004, che rappresenta la normativa di riferimento sull'antidumping.

Il caso definito di «importanza fondamentale» dall'Avv. Generale nelle sue conclusioni, svela la problematicità delle relazioni commerciali fra l'Unione Europea e una serie di paesi emergenti come la Repubblica Popolare Cinese, i quali si trovano in una fase di transizione dall'economia pianificata all'economia di mercato, ma che vengono ancora collocati nella categoria dei «paesi non retti da un'economia di mercato» e che sovente ricorrono a pratiche commerciali illecite.

Per far fronte a tali problemi, il Reg. n. 384/96<sup>1</sup> prevede che, per l'applicazione di una misura antidumping, è necessario che, a seguito di un'indagine effettuata dalla Commissione, venga riscontrato: 1. il dumping (art.1 Reg.); 2. un pregiudizio grave

---

<sup>1</sup> in prosieguo Reg.

(art1, art. 3 Reg.); 3. Il nesso causale tra il dumping ed il pregiudizio; 4. l'interesse comunitario.

A tal fine, il primo elemento che dovrà essere accertato è il dumping. Sarà pertanto necessario verificare se il prodotto oggetto di indagine sia stato venduto nel mercato di esportazione ad un prezzo inferiore al suo valore normale, valore che dovrà essere confrontato con il prezzo di esportazione per valutare l'esistenza o meno di un margine di dumping. Esso viene, di norma, calcolato, secondo l'art.2 (1) Reg., «sui prezzi pagati o pagabili nel corso di normali operazioni di mercato da acquirenti indipendenti nel paese esportatore». Tra le condizioni che la Commissione dovrà verificare, per determinare l'attendibilità del valore normale del bene, viene annoverata la determinazione del paese di origine del bene. Nell'ipotesi in cui il bene oggetto di indagine sia stato prodotto in un paese in cui il sistema economico non sia disciplinato dalle regole di mercato (Paese non SEM – Status di Economia di Mercato), il prezzo di vendita del bene sul mercato interno e i costi delle materie prime di produzione non sono determinati dal gioco della domanda e dell'offerta, ma possono essere prestabiliti dallo Stato. Per tali paesi, il valore normale viene determinato, di norma, sulla base del prezzo o del valore costruito in un paese terzo ad economia di mercato (metodo del paese di riferimento art. 2 (7) lett. A) Reg. ).

Per stabilire se il sistema economico di uno Stato sia regolato o meno da regole di mercato, la normativa comunitaria adotta un sistema che distingue tra paesi -non SEM- membri e non membri dell'OMC. Orbene, per gli stati non SEM membri dell'OMC, tra cui la RPC, vi è la possibilità di richiedere alla Commissione lo status di economia di mercato provando innanzitutto, *inter alia*, che « *le decisioni delle imprese in materia di prezzi, costi e fattori produttivi, ...,vengano prese in risposta a segnali del mercato che rispecchiano la situazione della domanda e dell'offerta, senza significative interferenze statali al riguardo*, ed i costi dei principali fattori produttivi riflettano nel complesso i valori di mercato». Nel caso in cui sussistano le suddette condizioni troveranno applicazione le regole generali dettate per i paesi retti

da economia di mercato. Ma se l'accertamento della Commissione dovesse sfociare in un esito negativo, l'esportatore potrà richiedere un trattamento individuale che consente di ottenere un margine di dumping individuale sul fondamento dei propri dati di bilancio, in presenza di determinate condizioni.

Nel caso in esame, la Commissione europea e il Consiglio si erano rifiutate, in un procedimento antidumping avente ad oggetto importazioni di glifosato<sup>2</sup> proveniente dalla RPC, di riconoscere ad un produttore ivi stabilito – la società Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group Co. Ltd<sup>3</sup> – lo status di impresa operante in economia di mercato.

Entrambe le istituzioni avevano motivato tale decisione adducendo che la Xinanchem era assoggettata al controllo statale, considerata la struttura azionaria dell'impresa. Da ciò conseguì l'applicazione alle importazioni di glifosato della società Xinanchem di un dazio antidumping calcolato a livello nazionale per la RPC, e non di un dazio antidumping individuale.

Controversa dinanzi al Tribunale e successivamente alla Corte è stata quindi la questione se, ai fini delle misure antidumping, la mera esistenza di un controllo statale su un'impresa equivalga a significative interferenze statali nei suoi prezzi, nei suoi costi e nei suoi fattori produttivi, cosicché all'impresa di cui trattasi non può essere riconosciuto a priori lo status di impresa operante in economia di mercato.

La Corte analizza la nozione di *significant interferences* statali, muovendo su un duplice binario. Da un lato, essa procede ad una esegesi della nozione di *interferenza*, opponendola a quella di controllo di cui parlano le istituzioni Europee. Dall'altro lato, la Corte sviluppa il contenuto di questo concetto, precisando a quale stadio del processo economico l'interferenza può essere considerata tale, con la conseguenza che le ipotesi in cui il SEM

---

<sup>2</sup> Si tratta di un erbicida chimico di base utilizzato dagli agricoltori europei ed autorizzato dall'Unione Europea.

<sup>3</sup> In prosieguo la Xinanchem

potrebbe essere rifiutato si ampliano, a condizione che l'interferenza abbia carattere significativo<sup>4</sup>.

La Corte effettua un'interpretazione letterale dell'art. 2 (7) lett. c) Reg. e constata che il regolamento «antidumping di base» non vieta le interferenze dello Stato di qualsivoglia natura nelle imprese produttrici, bensì soltanto un'ingerenza effettiva nelle decisioni in materia di prezzi, costi e fattori produttivi. Se ne deduce a contrario che la norma consente un certo grado di interferenza dello Stato in tali decisioni. Ci si chiede allora quale sia il grado di interferenza che possa definirsi significativo. La Corte, attesa la genericità della formulazione, ne delimita la portata, operando un'esegesi teleologica della disposizione. Essa sottolinea come il carattere significativo o meno di una interferenza dello Stato nelle decisioni delle imprese in materia di prezzi, costi e fattori produttivi debba essere valutato in rapporto alla finalità della disposizione, la quale mira a garantire che i prezzi praticati dall'imprenditore siano la risultante del libero gioco delle forze di mercato ( art.2 (7) prima parte). Ne consegue che laddove un'interferenza statale non sia idonea, né per la sua natura né per i suoi effetti, a rendere incompatibili con le condizioni di un'economia di mercato le decisioni del produttore in materia, essa non può essere considerata significativa.

Se la premessa gnoseologica è corretta, allora l'interpretazione adottata dal Consiglio e dalla Commissione si rivela essere fallace. Il controllo statale non equivale automaticamente ad una significativa interferenza statale. È necessario distinguere la sussistenza di un'interferenza che è di per sé ammissibile alla luce del dato letterale, dalle modalità di esplicazione di suddetta interferenza, nonché dai suoi effetti. Pertanto la circostanza che lo Stato si trovi a disporre di una certa influenza sulla Xinanchem per il fatto che la suddivisione delle azioni di tale società consente agli azionisti pubblici, seppure minoritari, di controllare *de facto* l'assemblea generale degli azionisti e dunque di nominare il

---

<sup>4</sup> B.Vincent, *Autonomie et portée de la notion d'intervention significative*, *Revue des Affaires Européennes*, 2012, p. 672-673

consiglio di amministrazione, non è prova di per sé del fatto che lo stato interferisca effettivamente ed in maniera significativa nelle decisioni della società suddetta in materia di prezzi, costi e fattori produttivi. In altri termini, è necessario che sussista una relazione causale tra il controllo e la decisione ed il mezzo di congiunzione è l'interferenza la quale assume conseguentemente le sembianze di un'ingerenza da parte dello Stato nelle decisioni summenzionate. Quindi, nel momento in cui la società fornisce elementi di prova atti ad inferire che la medesima agisce in condizioni di economia di mercato, sottolinea la Corte, spetta al Consiglio e alla Commissione valutare se, alla luce dell'ampio margine di discrezionalità di cui esse godono in tale settore, gli elementi forniti da detta società siano sufficienti per dimostrare che essa soddisfaceva la duplice condizione enunciata all'art. 2 (7) lett. C) Reg.

L'interpretazione adottata dalla Corte si appalesa essere conforme al dato normativo ed alla sua ratio, ma di difficile applicazione pratica in assenza di linee guida. Infatti, ci si interroga in ordine alla natura e agli effetti che una interferenza statale debba possedere per essere atta ad escludere che l'impresa operi secondo le regole di un'economia di mercato. In ordine agli effetti, la Corte si limita a dire che gli effetti espliciti dall'interferenza devono essere tali da influire sulle decisioni in materia di prezzi, costi e fattori produttivi. A tal proposito essa richiama il solo criterio dei prezzi risultanti dal libero gioco della domanda e dell'offerta come parametro di comparazione. Ma ciò si rivela essere privo di qualsivoglia utilità poiché la nozione suddetta non rinviene alcuna definizione nei testi normativi in materia.

Con riguardo alla natura dell'interferenza, la Corte individua nel possesso delle azioni da parte degli azionisti pubblici le sembianze di un'ingerenza. Tale circostanza avrebbe legittimato le istituzioni europee a dubitare dell'indipendenza della società nell'assunzione delle proprie decisioni rispetto al potere statale e a tenerne conto nella valutazione delle prove presentate dalla Xinanchem, valutazione che le Istituzioni non hanno però compiuto in virtù

della loro interpretazione dell'art. 2 (7) lett.c ) Reg. inficiando in tal modo la legittimità delle misure reattive adottate.

Stando a quanto afferma la Corte, la nomina del Consiglio di Amministrazione da parte degli azionisti pubblici, che è l'organo di controllo della società, secondo la legislazione cinese, non è elemento di prova dell'interferenza, ma il fatto che esso sussista rende lecito dubitare che la società operi in condizioni di economia di mercato. Sembrerebbe quindi che la Corte voglia dire che l'intervento dello Stato a qualsiasi stadio del processo economico che influisca in materia di prezzi, costi e fattori produttivi è sufficiente ad essere considerato significativo, a prescindere dal suo grado di ingerenza. Tra l'altro la Corte soggiunge che, in caso di mero dubbio sulla natura o sugli effetti dell'interferenza, essa si riterrà essere significativa.

Il secondo aspetto dell'analisi affrontato dalla Corte riguarda il meccanismo dei visti dei contratti all'esportazione.

La Corte respinge l'argomento della Commissione secondo cui il fatto che la Camera di commercio cinese avesse la possibilità di rifiutare il visto dei contratti all'esportazione in caso di mancato rispetto del prezzo di riferimento, costituirebbe una prova a prima vista sufficiente dell'interferenza statale nella fissazione dei prezzi, in ragione dell'errore di valutazione commesso dalla Commissione e dal Consiglio. Essa, muovendo dall'autonomia attribuita alla nozione di interferenza, amplia il proprio ambito di indagine ad uno stadio del processo economico che si colloca al di fuori dell'impresa, operazione che non avrebbe potuto fare se la nozione fosse stata equiparata a quella di controllo, potendo il controllo sussistere solo in seno all'impresa e non sul mercato e così facendo, attraverso la valutazione del meccanismo dei visti dei contratti all'esportazione, determina se un'impresa opera in condizioni di economia di mercato.

La Corte sottolinea che l'onere della prova è a carico delle imprese che presentano la propria richiesta per beneficiare del regime accordato dal Reg., tuttavia le istituzioni sono tenute, in virtù del principio di buona amministrazione, ad esaminare con tutta la diligenza e l'imparzialità richieste gli elementi di prova

forniti dal produttore nell'ambito della valutazione degli effetti del citato meccanismo sulle decisioni di tale produttore in merito ai propri prezzi all'esportazione. Tra l'altro, considerata la complessità delle situazioni economiche, politiche e giuridiche che esse debbono esaminare nel settore della politica commerciale comune, le suddette istituzioni avrebbero disposto di un ampio potere discrezionale al fine di stabilire se gli elementi di prova forniti dalla Xinanchem fossero sufficienti e convincenti a dissipare il timore che tale società non fosse, a causa del suddetto meccanismo, libera di fissare i prezzi all'esportazione. Ma anche in questo caso le istituzioni non hanno ritenuto opportuno contestare il carattere probante o sufficiente degli elementi di prova, muovendo da una interpretazione erronea della lettera dell'art.2 (7) lett. C) Reg., incorrendo per la seconda volta in un errore di valutazione.

Alla luce di quanto affermato sembrerebbe che sarebbe stato sufficiente che le istituzioni avessero esaminato gli elementi di prova ed avessero successivamente manifestato un dubbio per escludere un errore di valutazione da parte loro e per pervenire ad un esito diverso del contenzioso.

La soluzione della Corte, favorevole nel dispositivo alle imprese cinesi, in realtà offre alle istituzioni europee ampi poteri per garantire l'efficacia delle misure antidumping.

