



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ELEANOR SHARPSTON
presentate il 21 maggio 2015¹

Causa C-687/13

**Fliesen-Zentrum Deutschland GmbH
contro
Hauptzollamt Regensburg**

[Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Finanzgericht München (Germania)]

«Dazio antidumping — Validità del regolamento di esecuzione (UE) n. 917/2011 del Consiglio — Importazioni di piastrelle di ceramica dalla Cina — Scelta degli Stati Uniti quale adeguato paese terzo ad economia di mercato ai fini dell'accertamento dell'esistenza del dumping — Determinazione del valore normale — Diritti della difesa — Obbligo di motivazione — Campionamento»

1. Nel 2011 il Consiglio dell'Unione europea imponeva un dazio antidumping sulle importazioni di piastrelle di ceramica originarie della Repubblica popolare cinese (in prosieguo: la «Cina»).
2. Essendo la Cina un paese non retto da un'economia di mercato, privo di un valore normale affidabile nel mercato interno, le istituzioni dell'Unione, nell'accertamento dell'esistenza e del margine del dumping, applicavano un valore normale costruito in un paese terzo ad economia di mercato, ossia gli Stati Uniti d'America (in prosieguo: «USA»). A tal fine, facevano ricorso alle cifre fornite da un singolo produttore USA, operando adeguamenti che tenessero conto di varie differenze, ma (per ragioni di riservatezza commerciale) senza fornire informazioni dettagliate sugli adeguamenti effettuati. Nel determinare il livello di sub-quotazione dei prezzi, le istituzioni basavano il calcolo del prezzo su campioni di produttori tanto cinesi quanto dell'Unione, sia pur ricorrendo, in ciascun caso, a metodi di campionamento diversi.
3. Un importatore tedesco, a fronte di obiezioni su taluni aspetti di tali metodi, contestava il dazio applicato alle piastrelle dallo stesso importate. Il Finanzgericht München (Tribunale per il contenzioso tributario di Monaco; in prosieguo: il «giudice del rinvio»), investito della causa, presenta un domanda di pronuncia pregiudiziale sulla validità del regolamento che impone il dazio.
4. Altre questioni, relative alla contestazione del medesimo regolamento sotto differenti profili, sono state sottoposte alla Corte nella causa Bricmate, C-569/13, nella quale ho presentato le mie conclusioni sempre in data odierna.

¹ — Lingua originale: l'inglese.

Regolamento di base

5. Le norme che disciplinano l'imposizione di dazi antidumping sono contenute nel regolamento n. 1225/2009 (in prosieguo: il «regolamento di base»)².

6. L'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento di base sancisce il principio secondo il quale un dazio antidumping può essere imposto su qualsiasi prodotto oggetto di dumping la cui immissione in libera pratica nell'Unione causi un pregiudizio. L'articolo 1, paragrafo 2, definisce il prodotto oggetto di dumping come il prodotto il cui prezzo all'esportazione nell'Unione è inferiore ad un prezzo comparabile del prodotto simile, applicato nel paese esportatore nell'ambito di normali operazioni commerciali.

7. L'articolo 2 stabilisce i principi e le norme che disciplinano la determinazione dell'esistenza del dumping. In sostanza, per un determinato prodotto esportato da un paese terzo sono stabiliti il valore normale basato sui prezzi pagati, nell'ambito di normali operazioni commerciali, da clienti indipendenti nel paese esportatore, e il prezzo all'esportazione nell'Unione. Se, da un confronto equo tra le medie ponderate, emerge che il valore normale supera il prezzo all'esportazione, lo scarto tra i due valori costituisce il margine di dumping.

8. A tal proposito, l'articolo 2, paragrafo 7, lettera a), prevede quanto segue:

«Nel caso di importazioni in provenienza da paesi non retti da un'economia di mercato (...), il valore normale è determinato in base al prezzo o al valore costruito in un paese terzo ad economia di mercato oppure al prezzo per l'esportazione da tale paese terzo ad altri paesi; compresa [l'Unione], oppure, qualora ciò non sia possibile, su qualsiasi altra base equa, compreso il prezzo realmente pagato o pagabile nell'[Unione] per un prodotto simile, se necessario debitamente adeguato per includere un equo margine di profitto.

Un paese terzo ad economia di mercato viene opportunamente selezionato, tenendo debitamente conto di tutte le informazioni attendibili di cui si disponga al momento della scelta. Si deve inoltre tener conto dei termini e, se lo si ritiene opportuno, viene utilizzato un paese terzo ad economia di mercato sottoposto alla stessa inchiesta.

Le parti interessate sono informate subito dopo l'apertura dell'inchiesta in merito al paese terzo ad economia di mercato che si prevede di utilizzare e hanno dieci giorni di tempo per presentare osservazioni».

9. L'articolo 2, paragrafo 10, così dispone:

«Tra il valore normale e il prezzo all'esportazione deve essere effettuato un confronto equo, allo stesso stadio commerciale e prendendo in considerazione vendite realizzate in date per quanto possibile ravvicinate, tenendo debitamente conto di altre differenze incidenti sulla comparabilità dei prezzi. Se il valore normale e il prezzo all'esportazione determinati non si trovano in tale situazione comparabile, si tiene debitamente conto, in forma di adeguamenti, valutando tutti gli aspetti dei singoli casi, delle differenze tra i fattori che, secondo quanto viene parzialmente affermato e dimostrato, influiscono sui prezzi e quindi sulla loro comparabilità. (...)».

10. L'articolo 3 («Accertamento di un pregiudizio») prevede, in particolare, quanto segue:

«(...)

2 — 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 (versione codificata) (GU L 343, pag. 51, e rettifica GU L 7, pag. 22).

2. L'accertamento di un pregiudizio si basa su prove positive e implica un esame obiettivo:

- a) del volume delle importazioni oggetto di dumping e dei loro effetti sui prezzi dei prodotti simili sul mercato [dell'Unione], e
- b) dell'incidenza di tali importazioni sull'industria [dell'Unione].

3. (...) Riguardo agli effetti sui prezzi si esamina se le importazioni oggetto di dumping sono state effettuate a prezzi sensibilmente inferiori a quelli dei prodotti simili dell'industria [dell'Unione] oppure se tali importazioni hanno comunque l'effetto di deprimere notevolmente i prezzi o di impedire in misura notevole aumenti che altrimenti sarebbero intervenuti. (...)».

11. L'articolo 6, paragrafo 9, prevede che: «(...) l'inchiesta viene conclusa, ove possibile, entro un anno. In ogni caso, essa si conclude entro quindici mesi dall'inizio (...)».

12. L'articolo 9, paragrafo 4, stabilisce, tra l'altro, la «regola del dazio inferiore»:

«Quando dalla constatazione definitiva dei fatti risulta l'esistenza di dumping e di un conseguente pregiudizio e quando gli interessi dell'Unione esigono un intervento (...), [viene istituito] un dazio antidumping definitivo (...) L'importo del dazio antidumping non deve superare il margine di dumping accertato e dovrebbe essere inferiore a tale margine, qualora un importo inferiore sia sufficiente per eliminare il pregiudizio causato all'industria dell'Unione».

13. L'articolo 17 riguarda il campionamento e dispone, in particolare, quanto segue:

«1. Nei casi in cui il numero di denunzianti, esportatori o importatori, tipi di prodotto o operazioni è molto elevato, l'inchiesta può essere limitata ad un numero adeguato di parti, prodotti o operazioni con l'utilizzazione di campioni statisticamente validi, sulla base delle informazioni disponibili al momento della selezione, oppure al massimo volume rappresentativo della produzione, delle vendite o delle esportazioni che possa essere adeguatamente esaminato entro il periodo di tempo disponibile.

2. La selezione definitiva di parti, tipi di prodotti o operazioni a norma delle disposizioni in materia di campionamento spetta alla Commissione, anche se di preferenza la scelta del campione avviene previa consultazione e con il consenso delle parti interessate (...)

(...)

4. Qualora si decida di ricorrere al campionamento e le parti selezionate o alcune di esse rifiutino di collaborare in misura tale da incidere sostanzialmente sui risultati dell'inchiesta, può essere selezionato un nuovo campione. Tuttavia, se la mancata collaborazione continua oppure se manca il tempo sufficiente per effettuare una nuova selezione, si applicano le disposizioni pertinenti dell'articolo 18».

14. L'articolo 18 riguarda l'omessa collaborazione. Esso dispone, in particolare, quanto segue:

«1. Qualora una parte interessata rifiuti l'accesso alle informazioni necessarie oppure non le comunichi entro i termini fissati dal presente regolamento oppure ostacoli gravemente l'inchiesta, possono essere elaborate conclusioni provvisorie o definitive, affermative o negative, in base ai dati disponibili. (...)

(...)

5. Se le conclusioni, comprese quelle relative al valore normale, sono elaborate a norma del paragrafo 1 e, in particolare, in base alle informazioni contenute nella denuncia, per quanto possibile, e tenendo debitamente conto dei termini per l'inchiesta, tali informazioni vengono verificate in relazione ai dati disponibili provenienti da altre fonti obiettive, quali listini prezzi pubblicati, statistiche ufficiali sulle importazioni e dichiarazioni doganali oppure in relazione alle informazioni ottenute da altre parti interessate nel corso dell'inchiesta.

Tali informazioni possono eventualmente includere dati riguardanti il mercato mondiale o altri mercati rappresentativi».

15. Infine, l'articolo 19 del regolamento di base stabilisce, tra l'altro, quanto segue:

«1. Le informazioni di natura riservata (ad esempio perché la loro divulgazione implicherebbe un significativo vantaggio concorrenziale per un concorrente oppure danneggerebbe gravemente la persona che ha fornito l'informazione o la persona dalla quale l'ha ottenuta) oppure che sono comunicate a titolo riservato dalle parti interessate dall'inchiesta, per motivi debitamente giustificati, devono essere trattate come tali dalle autorità.

(...)

4. Il presente articolo non osta alla divulgazione da parte delle autorità [dell'Unione] di informazioni generali, ed in particolare dei motivi che hanno giustificato le decisioni prese in forza del presente regolamento, né alla divulgazione di elementi di prova su cui le autorità [dell'Unione] si sono basate, qualora ciò sia necessario per illustrare detti motivi nel corso di procedimenti giudiziari. Tale divulgazione deve tener conto del legittimo interesse delle parti a che i loro segreti d'impresa non siano rivelati.

(...))».

Procedimento e dazio antidumping

16. Il dazio antidumping di cui trattasi nel procedimento principale è stato istituito per la prima volta dal regolamento n. 258/2011 (in prosieguo: il «regolamento provvisorio»)³ ed è stato poi confermato dal regolamento n. 917/2011 (in prosieguo: il «regolamento definitivo» o il «regolamento impugnato»).⁴

17. A seguito di un reclamo presentato dalla Federazione europea dei produttori di piastrelle di ceramica (in prosieguo: la «CET»), la Commissione ha notificato, il 19 giugno 2010, l'apertura di un procedimento antidumping riguardante le importazioni di piastrelle di ceramica originarie della Cina⁵.

18. Il 16 marzo 2011 la Commissione ha adottato il regolamento provvisorio, il cui articolo 1, paragrafo 1, ha istituito un dazio antidumping provvisorio sulle importazioni di «piastrelle e (...) lastre da pavimentazione o da rivestimento, smaltate e non smaltate, di ceramica; cubi, tessere ed articoli simili di ceramica non smaltati, anche su supporto, che rientrano attualmente nei codici NC

3 — Regolamento (UE) n. 258/2011 della Commissione, del 16 marzo 2011, che istituisce un dazio provvisorio antidumping sulle importazioni di piastrelle di ceramica originarie della Repubblica popolare cinese (GU L 70, pag. 5).

4 — Regolamento di esecuzione (UE) n. 917/2011 del Consiglio, del 12 settembre 2011, che istituisce un dazio antidumping definitivo e dispone la riscossione definitiva del dazio provvisorio istituito sulle importazioni di piastrelle di ceramica della Repubblica popolare cinese (GU L 238, pag. 1).

5 — GU C 160, pag. 20 (in prosieguo: l'«avviso di apertura»).

69071000, 69079020, 69079080, 69081000, 69089011, 69089020, 69089031, 69089051, 69089091, 69089093 e 69089099, originari della [Cina]». Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, l'aliquota del dazio applicabile a tali prodotti, fabbricati da talune società elencate in tale disposizione, oscillava tra il 26,2% e il 36,6%, con un'aliquota del 73,0% applicabile ai prodotti realizzati da tutte le altre società.

19. In tale regolamento, non essendo la Cina retta da un'economia di mercato, la Commissione ha costruito il valore normale, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera a), del regolamento di base, basandosi su dati forniti da un produttore operante in un paese terzo di riferimento ad economia di mercato, ossia gli USA. Per valutare la sub-quotazione dei prezzi, essa ha altresì utilizzato cifre tratte da campioni di produttori sia cinesi che dell'Unione, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento di base, ma ha selezionato i campioni con due metodi diversi.

20. Il 12 settembre 2011 il Consiglio adottava il regolamento definitivo, il cui articolo 1, paragrafo 1, istituiva un dazio antidumping definitivo sulle importazioni degli stessi prodotti indicati nel regolamento provvisorio. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, l'aliquota del dazio definitivo oscillava tra il 26,3% e il 36,5% per i prodotti fabbricati dalle società elencate in tale disposizione, con un'aliquota del 69,7% applicabile ai prodotti di tutte le altre società.

21. Nei considerando di tale regolamento il Consiglio respingeva una serie di critiche riguardo alla scelta degli USA come paese terzo di riferimento, l'applicazione di dati forniti da un singolo fornitore di tale paese e gli adeguamenti ad essi apportati, nonché la differenza nei metodi di campionamento.

22. Esporrò in dettaglio la motivazione di questi due regolamenti nell'ambito di ciascun aspetto della questione pregiudiziale alla quale quest'ultima si riferisce.

Fatti, procedimento e questione pregiudiziale

23. Nel luglio 2011 la Fliesen-Zentrum Deutschland GmbH (in prosieguo: la «Fliesen-Zentrum») importava piastrelle di ceramica rientranti nel codice NC 6907 90 20, prodotte in Cina, e le dichiarava allo Hauptzollamt Regensburg (Ufficio principale delle dogane di Ratisbona; in prosieguo: lo «HZA»). Il 2 agosto 2011 lo HZA emetteva un avviso di liquidazione del dazio doganale e dell'IVA sulle importazioni, ingiungendo alla Fliesen-Zentrum di costituire una garanzia per il pagamento del dazio provvisorio antidumping del 32,3%, di importo pari a EUR 9 479,09, che la Fliesen-Zentrum versava.

24. Avverso tale avviso, il 5 agosto 2011, la Fliesen-Zentrum presentava opposizione, che lo HZA respingeva il 19 ottobre seguente.

25. Il 4 novembre 2011 lo HZA procedeva all'accertamento definitivo del dazio antidumping per un importo di EUR 9 479,09, che veniva interamente imputato alla garanzia già versata. Avverso tale accertamento la Fliesen-Zentrum presentava ulteriore opposizione, che lo HZA respingeva il 3 febbraio 2012.

26. La Fliesen-Zentrum impugnava quindi l'accertamento dinanzi al giudice del rinvio, rimettendo in discussione la validità del regolamento definitivo.

27. Il giudice del rinvio riteneva ammissibili i quattro motivi dedotti al riguardo dalla Fliesen-Zentrum:

- in primo luogo, che la scelta degli USA come paese terzo di riferimento fosse illegittima, essendo disponibili altri paesi terzi ad economia di mercato con maggiori analogie rispetto alla Cina, peraltro ignorati;
- in secondo luogo, che la costruzione di un valore normale in base a cifre fornite da un singolo produttore USA fosse illegittima;

- in terzo luogo, che taluni dati per la costruzione del valore normale non fossero stati resi disponibili e taluni adeguamenti non fossero chiariti, con conseguente violazione dei diritti della difesa delle parti interessate e dell'obbligo di motivazione;
- in quarto luogo, che le modalità di selezione dei campioni di produttori cinesi e dell'Unione e dei campioni di importatori dell'Unione falsasse i risultati e fossero quindi illegittime.

28. In esito alla disamina di tali motivi, il giudice del rinvio riteneva necessario presentare una domanda di pronuncia pregiudiziale sulla seguente questione: «Se [il regolamento definitivo] sia valido».

Osservazioni preliminari

29. La questione sollevata dal giudice del rinvio è semplice e formulata in termini generali. Essa non individua alcun motivo specifico di invalidità sul quale il giudice del rinvio chiede una pronuncia in via pregiudiziale. Tuttavia, l'attenzione di tale giudice è chiaramente rivolta ai quattro motivi evidenziati nell'ordinanza di rinvio.

30. La Fliesen-Zentrum, il Consiglio e la Commissione, che hanno tutti presentato osservazioni scritte e formulato osservazioni orali all'udienza del 3 dicembre 2014, hanno esaminato detti quattro motivi separatamente. Io farò altrettanto.

31. Tuttavia, la Fliesen-Zentrum ha dedotto altri due motivi per i quali il regolamento impugnato potrebbe essere ritenuto invalido, nessuno dei quali viene menzionato nell'ordinanza di rinvio. La Commissione, ha inoltre anticipato e cercato di confutare taluni argomenti della Fliesen-Zentrum tratti dagli atti del giudice del rinvio.

32. Inoltre, mentre ciascuno dei quattro motivi di invalidità esposti nell'ordinanza di rinvio può essere esaminato autonomamente, i primi tre riguardano tutti le modalità in cui è stato fissato il valore normale costruito e fanno sorgere tutti questioni riguardanti l'adeguatezza della motivazione dei regolamenti provvisorio e definitivo. Mi sembra che tali caratteristiche comuni sollevino questioni di carattere generale in ordine alla portata e al livello del sindacato della Corte.

Questioni non sollevate nell'ordinanza di rinvio

33. Ritengo che la Corte non debba esaminare le questioni aggiuntive sollevate dalla Fliesen-Zentrum e dalla Commissione nel presente procedimento.

34. Secondo costante giurisprudenza, il procedimento in forza dell'articolo 267 TFUE si fonda su una netta separazione delle funzioni tra i giudici nazionali e la Corte di giustizia. Spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze della causa, la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Inoltre, l'articolo 267 TFUE non fornisce un rimedio giurisdizionale esperibile dalle parti di una controversia pendente dinanzi ad un giudice nazionale, cosicché la Corte non può essere tenuta a valutare la validità del diritto dell'Unione per il solo fatto che tale questione sia stata sollevata dinanzi ad essa da una delle parti nelle proprie osservazioni scritte. Non occorre quindi esaminare i motivi di invalidità non considerati dal giudice del rinvio⁶.

6 — Sentenza Simon, Evers & Co, C-21/13, EU:C:2014:2154, punti da 26 a 28 e giurisprudenza ivi citata.

Portata del sindacato della Corte

35. Come sottolineato tanto nell'ordinanza di rinvio quanto nelle osservazioni presentate alla Corte, è stato reiteratamente sostenuto che la scelta di un paese di riferimento rientra nel potere discrezionale di cui dispongono le istituzioni dell'Unione nell'analizzare situazioni economiche complesse, sebbene l'esercizio di tale potere discrezionale non sia esente dal sindacato giurisdizionale e [ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera a), del regolamento di base] la scelta debba essere effettuata in modo non irragionevole⁷. La portata del sindacato della Corte riguardo alla scelta del paese di riferimento, secondo tale giurisprudenza, è quindi relativamente limitato.

36. Nella specie, viene rimessa in discussione non solo la scelta degli USA come paese analogo alla Cina, ma anche l'aver fatto affidamento su dati forniti da un singolo produttore operante negli USA. Riguardo a quest'ultimo aspetto, la Corte ha riconosciuto che, ove necessario, il valore normale costruito può essere fissato in base a cifre fornite da un singolo produttore⁸.

37. Sebbene i due aspetti siano distinti, potrebbe apparire sorprendente il fatto che il valore normale dei prodotti di tutti i produttori di piastrelle di ceramica dell'intera Cina debba essere costruito in base a dati forniti da un singolo produttore operante negli USA, quando tale paese ha un reddito pro capite decisamente più elevato di quello della Cina⁹, ma produce meno di 1/30 della stessa quantità di piastrelle¹⁰.

38. A fronte di tale apparente anomalia, ritengo che la Corte non debba limitare la portata del suo sindacato al di là di quanto è necessario ai sensi della propria giurisprudenza. In particolare, essa dovrebbe verificare attentamente se le istituzioni abbiano ommesso di prendere in considerazione elementi essenziali al fine di accertare l'adeguatezza del paese prescelto e se gli elementi del fascicolo siano stati esaminati con tutta la diligenza richiesta¹¹.

39. D'altro canto, si deve altresì ricordare l'esatta portata dell'obbligo di motivazione delle istituzioni nello specifico contesto.

Portata del sindacato della Corte per quanto riguarda l'obbligo di motivazione

40. La Corte ha regolarmente sottolineato che i regolamenti antidumping hanno una duplice natura, di atti normativi e di atti che possono riguardare direttamente e individualmente determinati operatori economici¹².

41. Nella sentenza *Petrotub*¹³, pronunciata in una causa in cui è stato impugnato un regolamento antidumping da parti direttamente e individualmente interessate dallo stesso, la Corte ha dichiarato che: «la motivazione (...) deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito (...) in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e al giudice

7 — V., inter alia, sentenze *Nölle*, C-16/90, EU:C:1991:402, punti 11 e 12; *Rotexchemie*, C-26/96, EU:C:1997:261, punti 10 e 11, e *GLS*, C-338/10, EU:C:2012:158, punto 22.

8 — V. sentenza *Rotexchemie*, C-26/96, EU:C:1997:261, punto 15.

9 — V. infra, paragrafo 63 e nota a piè di pagina 26.

10 — V. considerando 51 del regolamento provvisorio, riportato infra al paragrafo 48, e nota a piè di pagina relativa a tale paragrafo.

11 — V. sentenze *Nölle*, C-16/90, EU:C:1991:402, punto 13, e *Rotexchemie*, C-26/96, EU:C:1997:261, punto 12.

12 — V., inter alia, sentenza *Commissione/BCE*, C-11/00, EU:C:2003:395, punto 75 e giurisprudenza ivi citata. Un regolamento di esecuzione come il regolamento definitivo dovrebbe essere considerato come «atto regolamentare» ai sensi dell'articolo 263, paragrafo 4, TFUE, (v. sentenza *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punti da 50 a 60, e ordinanza *Bricmate/Consiglio*, T-596/11, EU:T:2014:53, punti 65 e 66).

13 — Sentenza *Petrotub e Republica*, C-76/00 P, EU:C:2003:4, punto 81.

competente di esercitare il proprio controllo. La necessità della motivazione dev'essere valutata in funzione delle circostanze del caso, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone da questo riguardate direttamente e individualmente possano avere a ricevere spiegazioni. (...)».

42. Tuttavia, la Corte ha altresì costantemente affermato che la portata dell'obbligo di motivazione dipende dalla natura dell'atto di cui trattasi e, trattandosi di atti destinati ad un'applicazione generale, la motivazione può limitarsi ad indicare, da un lato, la situazione complessiva che ha condotto alla sua adozione e, dall'altro, gli obiettivi generali che esso si prefigge¹⁴.

43. Nella specie, il regolamento impugnato è, in via di principio, un atto regolamentare di applicazione generale. Esso riguarda tuttavia, direttamente e individualmente, gli esportatori i cui prodotti rientrano nel suo ambito di applicazione, e importatori collegati, legittimati a impugnarlo direttamente dinanzi al Tribunale¹⁵. Anche altri operatori, che potrebbero essere direttamente interessati da tale regolamento in assenza di misure di esecuzione, avrebbero facoltà di impugnarlo¹⁶. Tuttavia, tale regolamento non riguarda individualmente la Fliesen-Zentrum (che, quale importatore indipendente non coinvolto nell'inchiesta antidumping, non rientra in nessuna di tali categorie), e comporta l'adozione di misure di esecuzione (l'imposizione di dazi antidumping sulle importazioni) – che formano oggetto dell'impugnazione proposta dalla Fliesen-Zentrum dinanzi al giudice nazionale. Se la Fliesen-Zentrum avesse tentato di proporre un ricorso dinanzi al Tribunale, tale ricorso sarebbe stato quindi respinto in quanto inammissibile¹⁷.

44. Al riguardo, non ritengo rilevante quanto asserito dalla Fliesen-Zentrum all'udienza, ossia che la Fliesen-Zentrum è parte di un gruppo di società di proprietà dei membri della stessa famiglia, di cui un'altra società (la Cera-Net, con sede in Lussemburgo) ha partecipato al procedimento antidumping. Tale circostanza (ammesso che sia dimostrata) non può conferire alla Fliesen-Zentrum lo status necessario per impugnare il regolamento controverso direttamente dinanzi al Tribunale, quale soggetto individualmente interessato. In effetti, la Fliesen-Zentrum non ha inteso sollevare tale contestazione.

45. Sorge quindi la questione se, nell'ipotesi in cui una parte legittimata ad agire impugni un regolamento recante imposizione di dazi antidumping direttamente dinanzi al Tribunale, l'obbligo più rigoroso di esporre una motivazione più dettagliata debba implicare un sindacato di portata più intensa, laddove, nel caso in cui la Corte di giustizia esamini una domanda di pronuncia pregiudiziale formulata nell'ambito di un procedimento nazionale avviato da una parte interessata, ma non direttamente o individualmente, dalla stessa misura, la portata del sindacato della motivazione debba essere meno intensa.

46. Ritengo che sussista una differenza tra le due fattispecie e che, nel secondo caso, la Corte di giustizia non debba trattare la misura come una decisione ma piuttosto come un atto regolamentare di applicazione generale. La più intensa portata del sindacato che il Tribunale è tenuto ad applicare quando sia ammissibile l'impugnazione diretta, potrebbe condurre soltanto a un annullamento nei confronti del ricorrente che abbia proposto l'azione¹⁸. Per contro, una dichiarazione di invalidità da parte della Corte di giustizia nell'ambito di una pronuncia pregiudiziale avrebbe efficacia erga omnes e il controllo dell'obbligo di motivazione da parte delle istituzioni dovrebbe basarsi su tale premessa.

14 — V., inter alia, sentenze *Beus*, 5/67, EU:C:1968:13, relativa a una tassa di compensazione sulle importazioni, e *Spagna/Consiglio*, C-284/94, EU:C:1998:548, punto 28, relativa a contingenti di importazione.

15 — Come, ad esempio, nel caso della sentenza *Guangdong Kito Ceramics e a./Consiglio*, T-633/11, EU:T:2014:271.

16 — V. anche sentenza *Valimar*, C-374/12, EU:C:2014:2231, punti da 30 a 32 e giurisprudenza ivi citata.

17 — V. ordinanza *Bricmate/Consiglio*, T-596/11, EU:T:2014:53, punti da 61 a 75.

18 — V., inter alia, sentenza *Nachi Europe*, C-239/99, EU:C:2001:101, punti da 21 a 27.

47. Pertanto, esaminerò a questo punto, in successione, ciascuno dei quattro possibili motivi di invalidità dedotti nell'ordinanza di rinvio alla luce delle considerazioni da me esposte nei paragrafi precedenti.

Scelta degli USA quale paese terzo di riferimento

I regolamenti antidumping

Il regolamento provvisorio

48. I considerando da 46 a 52 hanno spiegato la scelta degli USA ai fini dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera a), del regolamento di base:

«(46) Nell'avviso di apertura la Commissione aveva annunciato che intendeva utilizzare gli USA come paese di riferimento per la determinazione del valore normale per la Cina, invitando le parti interessate a pronunciarsi su tale scelta.

(47) Sono pervenute numerose osservazioni e diversi altri paesi sono stati proposti in alternativa, in particolare Brasile, Turchia, Nigeria, Thailandia e infine Indonesia.

(48) La Commissione ha perciò deciso di cercare la collaborazione di produttori noti in tali paesi, inclusi gli Stati Uniti. Tuttavia, solo due produttori statunitensi del prodotto in esame hanno risposto ai questionari. Un produttore thailandese ha inoltre presentato una risposta incompleta al questionario; e comunque la sua gamma di prodotti non era del tutto comparabile con quella dei produttori cinesi che hanno collaborato.

(49) L'inchiesta ha rivelato che negli USA esiste un mercato concorrenziale del prodotto in esame. Diversi produttori sono attivi sul mercato interno degli USA, con volumi delle importazioni elevati. L'inchiesta ha inoltre dimostrato che le piastrelle di ceramica originarie della Cina e degli USA hanno le stesse caratteristiche fisiche di base, sono destinate agli stessi usi e sono fabbricate con processi di produzione simili.

(50) Si è affermato che, poiché il mercato statunitense è caratterizzato principalmente dalle importazioni, le piastrelle di ceramica prodotte negli USA e quelle prodotte in Cina occupano diversi segmenti del mercato. Le tipologie di prodotto fabbricate all'interno del paese in base a cui verrebbe stabilito il valore normale non sarebbero quindi comparabili alle tipologie di prodotto esportate dalla Cina all'Unione. L'inchiesta ha dimostrato tuttavia che la produzione USA include un'ampia gamma di tipologie di prodotto comparabili a quelle prodotte ed esportate dalla Cina, come indicato in precedenza al considerando 49.

(51) Si è anche affermato che il ruolo degli USA nel mercato mondiale di piastrelle di ceramica sarebbe relativamente secondario. Tuttavia, nel 2009 sono stati prodotti all'interno del paese circa 600 milioni di mq ^[19], quantità che viene considerata significativa. Nello stesso periodo la Cina, primo produttore mondiale, ha fabbricato 2 miliardi di mq.

19 — Successivamente rettificata in 60 milioni di mq – v. considerando 58 del regolamento definitivo, riportato infra al paragrafo 49.

(52) Una parte ha dichiarato che gli USA dispongono di norme di qualità rigorose ed hanno creato efficaci ostacoli non tariffari alle importazioni cinesi. Tuttavia, l'inchiesta ha rivelato che, come indicato in precedenza, il volume delle importazioni negli Stati Uniti dalla Cina si è attestato su livelli elevati e ha rappresentato la maggior parte dei consumi interni statunitensi. L'argomentazione secondo la quale ostacoli non tariffari negli Stati Uniti si ripercuoterebbero sulle importazioni e quindi sulla competizione è stata perciò respinta».

Il regolamento definitivo

49. La stessa questione è stata esaminata nei considerando da 55 a 72:

«(55) Due importatori hanno criticato la scelta degli [USA] come paese di riferimento, sostenendo che gli USA sono inappropriati data la loro produzione insignificante e la loro mancanza di competitività sul mercato mondiale. Hanno altresì affermato che gli USA sono stati scelti in modo irragionevole e che l'assenza di alternative è stata causata dalle indebite pressioni dell'associazione dei produttori dell'Unione sui produttori di altri possibili paesi di riferimento al fine di scoraggiarne la collaborazione. Due importatori hanno sostenuto che le informazioni fornite da alcuni possibili paesi disposti a collaborare sono state ignorate dalla Commissione, così come dati pubblici provenienti da associazioni nazionali e transnazionali di produttori di paesi terzi.

(56) Innanzitutto, in risposta a quest'ultima argomentazione, si rammenta che per svolgere l'inchiesta sul livello di dumping sono necessarie informazioni specifiche alle singole società. L'argomentazione è stata quindi respinta.

(57) Per quanto riguarda le asserzioni relative a pressioni indebite esercitate dall'associazione dei produttori dell'Unione al fine di scoraggiare la collaborazione, si sottolinea che non è stato fornito alcun elemento di prova al riguardo. Si sono dovute pertanto respingere tali argomentazioni.

(58) Tali importatori hanno altresì affermato che il volume annuale di produzione di piastrelle di ceramica negli USA era pari a circa 60 milioni di mq, e non 600 milioni di mq come indicato al considerando 51 del regolamento provvisorio. Tale asserzione è stata verificata ed è risultata corretta.

(59) In relazione all'adeguatezza degli USA come paese di riferimento visto il livello di produzione significativamente più basso, si deve sottolineare che il mercato statunitense è altamente competitivo; vi sono numerose società a produzione locale e le quantità di prodotti importati sono significative. Inoltre, come indicato al considerando 52 del regolamento provvisorio, non vi sono prove dell'esistenza di barriere non tariffarie che ostacolerebbero considerevolmente la concorrenza sul mercato. Per questi motivi, nonostante il volume di produzione più basso, rimane invariata la conclusione generale che gli USA rappresentano un paese di riferimento appropriato.

(60) Due importatori hanno dichiarato che i prezzi di vendita unitari sul mercato statunitense delle piastrelle prodotte negli USA erano molto più elevati che sul mercato dell'Unione e che se confrontati con i prezzi all'esportazione rivelavano l'esistenza di pratiche di dumping. Si è stimato che tale argomentazione non sia pertinente ai fini del presente procedimento, dato che tutte le argomentazioni appena illustrate, presupponendo che possano essere suffragate da elementi di prova prima facie, potrebbero essere esaminate nel dettaglio solo nel contesto di un procedimento antidumping separato relativo agli USA. Pertanto, essa è stata respinta.

(...)

(63) Gli importatori in questione hanno aggiunto che i volumi delle esportazioni degli USA erano limitati. Questa argomentazione è stata considerata irrilevante ai fini della selezione del paese di riferimento, visto che i dati relativi a quest'ultimo sono impiegati per determinare il valore normale e non i prezzi all'esportazione. Pertanto, è stata respinta.

(...)

(67) In seguito alla comunicazione delle conclusioni definitive, un'associazione di importatori ha presentato diverse argomentazioni. Innanzitutto, ha affermato che il presumibilmente modesto volume di vendite dei produttori statunitensi sul loro mercato interno rispetto alle esportazioni cinesi verso l'Unione rendeva gli USA un paese di riferimento non adeguato. A questo proposito, al momento di prendere in esame i possibili paesi di riferimento, uno degli elementi di cui si tiene conto è, tra l'altro, il livello di concorrenza in tali paesi. La presenza di vendite sul mercato interno dell'industria nazionale e di importazioni dal paese sotto inchiesta di livello simile non costituisce una precondizione per ritenere un paese di riferimento adeguato. Per quanto riguarda tali argomentazioni, come indicato al considerando 59, nell'ambito della presente inchiesta il mercato statunitense è stato considerato sufficientemente concorrenziale per costituire una scelta adeguata. In queste circostanze l'argomentazione è stata respinta.

(68) L'associazione di importatori ha altresì affermato di non ritenere il fatto che le importazioni nel mercato statunitense siano significative pertinente alla scelta degli USA come paese di riferimento. A tal proposito, si sottolinea che il livello di importazioni è in realtà uno dei fattori più importanti da valutare al momento di selezionare il paese di riferimento. L'abbinamento di produzione nazionale e di elevati volumi di importazioni favorisce la costituzione di un mercato competitivo, come menzionato al considerando 59. In queste circostanze l'argomentazione è stata respinta.

(...)

(70) L'associazione ha altresì sostenuto che, dato che il prezzo medio di vendita sul mercato statunitense delle piastrelle di ceramica fabbricate all'interno del paese era probabilmente di molte volte superiore al prezzo delle importazioni nell'Unione dalla Cina, il prodotto statunitense non è un "prodotto simile" al prodotto importato dalla Cina. Si noti al riguardo che il fatto che questi due prezzi differiscono non è un motivo per ritenere che il prodotto statunitense non sia un prodotto simile al prodotto in esame. Come indicato al considerando 32 del regolamento provvisorio, si è riscontrato che il prodotto in esame e, tra l'altro, il prodotto fabbricato e venduto sul mercato interno degli USA, possiedono le stesse caratteristiche fisiche e tecniche di base e sono destinati agli stessi usi di base. Di conseguenza, tali prodotti sono considerati prodotti simili ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento di base. L'argomentazione dell'associazione è stata pertanto respinta.

(71) Infine, l'associazione ha chiesto perché l'Unione non era stata ritenuta un paese di riferimento appropriato in assenza della collaborazione di paesi terzi diversi dagli USA. A questo proposito, dato che gli USA erano stati considerati un paese di riferimento adeguato, come indicato al considerando 59, non è emersa la necessità di esaminare altri possibili mercati appropriati. Di conseguenza, l'argomentazione dell'associazione è stata respinta.

(72) In assenza di ulteriori osservazioni, si conferma che la scelta degli USA come paese di riferimento è stata appropriata e opportuna a norma dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera a), del regolamento di base; si confermano inoltre i considerando da 45 a 54 del regolamento provvisorio».

Questioni e osservazioni

50. Il *giudice del rinvio* individua tre gruppi di fattori che potrebbero portare, a suo avviso, alla conclusione che la scelta degli USA non fosse valida: i mercati delle piastrelle statunitense e cinese differiscono in modo significativo, in quanto i produttori statunitensi esportano molto poco e riforniscono solo un segmento limitato del mercato nazionale, relativo ai prodotti di qualità superiore, mentre le forniture riguardanti gli altri tre quarti del mercato, relativi a prodotti di qualità inferiore, sono riforniti essenzialmente facendo ricorso alle importazioni; non è chiaro se la Commissione abbia esaminato in modo esaustivo gli altri potenziali paesi di riferimento (in particolare, il Brasile, la Turchia, la Nigeria, la Thailandia e l'Indonesia); e non sussistono indicazioni circa il fatto che essa abbia tenuto conto di altri dati statistici accessibili al pubblico per essere orientata nella sua scelta.

51. La *Fliesen-Zentrum* formula in larga misura le stesse considerazioni e richiama ampiamente i paragrafi 79, 97 e da 103 a 119 delle conclusioni dell'avvocato generale Bot nella causa GLS.²⁰ Essa conclude che la Commissione aveva raccolto sufficienti motivi, e disponeva di sufficienti informazioni, per ritenere che gli USA non costituissero un paese di riferimento adeguato ai fini della sua inchiesta, eppure non si era adoperata a sufficienza per individuare un paese di riferimento alternativo. Ciò costituiva, a suo avviso, un errore manifesto di valutazione e una violazione di norme di rango superiore, ossia gli articoli 2, paragrafo 7, lettera a), e 18, paragrafo 5, del regolamento di base.

52. All'udienza, la *Fliesen-Zentrum* ha sottolineato che il dumping non può essere equiparato al dumping sociale, affermazione da intendersi, a mio avviso, nel senso che un prodotto non potrebbe essere considerato oggetto di dumping, ai fini della normativa antidumping, quando il suo prezzo sia basso semplicemente perché sono bassi i costi della manodopera, e i prezzi di vendita della produzione statunitense venduta negli USA siano necessariamente costituiti in misura significativa sulla base dei costi della manodopera, più elevati di quelli cinesi.

53. Il *Consiglio* ritiene che sia i considerando del regolamento provvisorio che i considerando del regolamento definitivo forniscano informazioni sufficienti per dissipare i dubbi del giudice del rinvio.

54. Il Consiglio sottolinea che un valore normale costruito deve essere basato su cifre verificabili e verificate fornite da singoli produttori, non su statistiche macroeconomiche accessibili al pubblico. I considerando del regolamento provvisorio chiariscono che la Commissione ha tentato di ottenere tali cifre da produttori di tutti i paesi menzionati, ma ha ottenuto risposte solo da un produttore thailandese e da due produttori statunitensi, e di queste hanno potuto essere utilizzate solo le risposte di uno dei produttori statunitensi. La Commissione non dispone di alcun mezzo per ottenere informazioni dai produttori di paesi terzi non sottoposti a inchiesta che non abbiano scelto di collaborare. La Commissione ha fatto tutto ciò che era in suo potere per accertare i fatti e per esaminarli con tutta la necessaria diligenza, come richiesto dalla sentenza GLS.²¹

55. In ogni caso, alcuni paesi proposti (la Turchia e gli Emirati arabi uniti, ad esempio) sarebbero inadeguati per varie ragioni, quali la disponibilità di cifre o la confrontabilità dei mercati. Per contro, il mercato statunitense consentiva la confrontabilità in termini di mercato, produzione e importazioni. La produzione eccedeva la soglia ammessa del 5% di esportazioni dalla Cina all'Unione. Inoltre, i tipi di prodotto interessati erano strettamente confrontabili, come verificato dal numero di controllo del prodotto («NCP»).

20 — Conclusioni presentate nella causa GLS, C-338/10, EU:C:2011:636.

21 — Sentenza GLS (C-338/10, EU:C:2012:158, punto 30).

56. La *Commissione* delinea, anzitutto, i tre principi guida che emergono dalla giurisprudenza pertinente²². Anzitutto, le istituzioni dell'Unione devono considerare di propria iniziativa quali paesi terzi ad economia di mercato presentino le giuste caratteristiche e la Commissione deve adoperarsi sufficientemente per individuare i produttori di tali paesi che intendano collaborare. Inoltre, dopo aver individuato tali produttori, le istituzioni devono selezionare il paese adatto in modo non irragionevole, tenendo conto di qualsiasi informazione attendibile al momento disponibile. Tale scelta rientra nell'ampio potere discrezionale delle istituzioni nell'effettuare valutazioni economiche complesse, soggette esclusivamente a un sindacato giurisdizionale limitato; in particolare, non è necessario stabilire condizioni identiche nel paese di riferimento sotto ogni aspetto, sebbene debbano essere prese in considerazione la confrontabilità dei metodi di produzione e la disponibilità delle materie prime. Infine, le istituzioni non sono tenute a prendere in considerazione tutti i paesi proposti dalle parti di un procedimento antidumping, ma devono comunque esaminare le prove ad esse fornite.

57. La Commissione esamina poi, a sua volta, i tre dubbi espressi dal giudice del rinvio, quando cita i considerando del regolamento provvisorio e del regolamento definitivo che, a suo avviso, forniscono giustificazioni sufficienti.

58. Per quanto attiene alle differenze tra i mercati cinese e statunitense, non si tratta di stabilire se tali differenze esistano bensì di stabilire se esse facciano sorgere dubbi sull'adeguatezza degli USA quale paese di riferimento²³. Nella fattispecie, gli elevati livelli di concorrenza e l'ampia gamma di prodotti analoghi a quelli esportati dalla Cina rendono tale scelta adeguata. I produttori statunitensi sono competitivi e la loro produzione supera in misura considerevole il 5% delle esportazioni cinesi verso l'Unione, circostanza che la Corte ha ritenuto sufficiente per stabilire la confrontabilità²⁴.

59. Una volta che le istituzioni abbiano dimostrato che gli USA costituiscono un paese di riferimento adeguato, non è necessario verificare se altri paesi avrebbero potuto essere ancor più adeguati. Gli ulteriori dubbi del giudice del rinvio divengono quindi irrilevanti, ma la Commissione li esamina comunque.

60. Per quanto riguarda l'indagine relativa ad altri potenziali paesi di riferimento, la Commissione ha tentato effettivamente di contattare i produttori di tutti i paesi indicati dalle parti dell'inchiesta, in particolare il Brasile, ma non è riuscita ad ottenere alcuna collaborazione, sia pure con l'assistenza del legale di (una di) tali parti. Non spettava alla Commissione cercare altri possibili paesi di propria iniziativa, in base a dati accessibili al pubblico; dopo aver individuato un paese adatto, la Commissione non ha l'obbligo di esaminare altre possibilità, almeno salvo che tali possibilità non siano proposte dalle parti.

61. Per quanto attiene all'uso di dati accessibili al pubblico ai fini della determinazione del valore normale, la Commissione sottolinea che possono essere utilizzate soltanto informazioni proprie delle società e che dati statistici più generali non possono riflettere con precisione le operazioni effettivamente realizzate. Tali dati possono essere utilizzati solo nel caso in cui sia impossibile individuare un produttore che intenda collaborare.

22 — Oltre alle sentenze citate supra alla nota 7, la Commissione fa riferimento alle sentenze *Neotype Techmaslexport/Commissione e Consiglio*, C-305/86 e C-160/87, EU:C:1990:295.

23 — Sentenza *Nölle*, C-16/90, EU:C:1991:402, punto 32.

24 — Sentenza *Neotype Techmaslexport/Commissione e Consiglio*, C-305/86 e C-160/87, EU:C:1990:295, punto 31.

Valutazione

62. Come sottolineato dal giudice del rinvio, la Corte ritiene che la scelta di un paese di riferimento rientri nel potere discrezionale spettante alle istituzioni nell'analizzare situazioni economiche complesse. La portata del controllo giurisdizionale del Tribunale o della Corte di giustizia è quindi limitata.

63. Tuttavia, sono state espresse critiche riguardo alla tendenza delle istituzioni dell'Unione a favorire gli USA quale paese di riferimento²⁵. Tali critiche riguardano in particolare l'elevata percentuale di casi in cui gli USA sono stati utilizzati come paese di riferimento per la Cina nonostante i diversi livelli di sviluppo economico tra i due paesi²⁶ e la probabilità che solo gli esportatori in paesi ad economia di mercato con costi più elevati (valore normale più elevato) rispetto agli esportatori in paesi non retti da un'economia di mercato siano incentivati a collaborare, dal momento che solo i loro dati comporteranno l'applicazione di dazi antidumping alle esportazioni concorrenti da paesi non retti da un'economia di mercato²⁷.

64. Critiche di tal genere dovrebbero indurre, a mio avviso, la Corte a verificare attentamente gli aspetti sottoposti al suo sindacato. Tali aspetti consistono, in particolare, nel verificare se le istituzioni abbiano tenuto conto di tutti gli elementi essenziali al fine di accertare l'adeguatezza del paese prescelto e se abbiano esaminato gli elementi contenuti nel fascicolo con tutta la diligenza richiesta perché possa ritenersi che il valore normale sia stato determinato in maniera adeguata e non irragionevole, tenendo presente che l'obiettivo dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera a), del regolamento di base è di individuare un paese di riferimento in cui il prezzo di un prodotto simile sia formato in circostanze il più possibile paragonabili a quelle del paese di esportazione²⁸.

65. La struttura di detta disposizione è tale che le istituzioni devono cercare di accertare il valore normale, in primo luogo, in base ai dati provenienti da un paese ad economia di mercato e, in secondo luogo – e solo se ciò non sia possibile – su qualsiasi altra base ragionevole. Tuttavia, nella fattispecie, non si è accennato al fatto che fosse impossibile stabilire il valore normale in base a dati provenienti da un paese ad economia di mercato. La questione consiste, piuttosto, nell'accertare se gli USA costituissero un paese terzo ad economia di mercato «adeguato» e se fossero stati scelti in modo «non irragionevole».

66. Emerge chiaramente dai considerando di entrambi i regolamenti, senza che ciò sia stato contestato nelle osservazioni presentate alla Corte, che la Commissione ha effettivamente contattato i produttori del Brasile, della Turchia, della Nigeria, della Thailandia e dell'Indonesia, oltre a quelli degli USA. Hanno risposto soltanto un produttore thailandese e due produttori statunitensi e, tra questi, solo un produttore statunitense ha fornito dati sufficienti e attendibili riguardo a prodotti comparabili. È altresì evidente che la Commissione non dispone assolutamente di alcun mezzo per esigere la collaborazione, su tali questioni, di produttori di qualsiasi paese terzo. A tal proposito, accetto l'argomento delle istituzioni secondo il quale la loro valutazione deve essere effettuata in base a dati

25 — V., ad esempio, Trade and Investment Analytical Papers 18, *Anti-dumping: Selected Economic Issues*, Maggio 2012, pagg. 12-13, redatto congiuntamente dalla Trade Policy Unit of the Department for Business Innovation and Skills e dal Department for International Development del Regno Unito, e Review of EU Trade Defence Instruments in Brief 2, *The Analogue Country Method in Anti-dumping Investigations*, 2013, redatto dallo Swedish Kommerskollegium (Consiglio nazionale del commercio).

26 — Le cifre pubblicate dalla Banca mondiale (<http://data.worldbank.org>) indicano, per il periodo 2009-2010 (corrispondente, nella fattispecie, al periodo d'inchiesta nell'ambito del procedimento antidumping), un reddito nazionale lordo pro capite, basato sulla parità del potere d'acquisto, compreso tra 8 110 e 9 000 per la Cina e tra 47 490 e 49 090 per gli USA, espresso in dollari internazionali correnti.

27 — Tale questione ha perso probabilmente rilevanza dopo 15 anni dall'adesione della Cina in quanto, per gli altri membri dell'Organizzazione mondiale del commercio («OMC»), non sarà facile considerare la Cina quale paese non retto da un'economia di mercato (v. paragrafo 15 del Protocollo di adesione della Cina all'OMC, consultabile all'indirizzo Internet https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/completeacc_e.htmchn).

28 — Sentenza GLS, C-338/10, EU:C:2012:158, punti 22, 27 e 31.

specifici e verificabili, relativi ad operazioni effettivamente realizzate, anziché in base a statistiche generali accessibili al pubblico, che non possono fornire un quadro della situazione corrispondente alla realtà. Sembra quindi che la Commissione abbia seriamente tentato di ottenere informazioni da una serie di paesi terzi ad economia di mercato, ma con scarso successo. Era sufficiente?

67. Le istituzioni sostengono che, avendo ottenuto dati attendibili (sia pure da un singolo produttore) da un solo paese ad economia di mercato, la Commissione non era tenuta a procedere a un'indagine più approfondita. Tuttavia, la Fliesen-Zentrum e il giudice del rinvio menzionano altri paesi terzi (gli Emirati arabi uniti, l'Egitto, la Malesia e la Tunisia) che avrebbero potuto essere oggetto di indagine ma non lo sono stati, e i documenti presentati alla Corte dalla stessa Commissione indicano che durante il procedimento di indagine era stata proposta anche la Russia quale possibile paese di riferimento. Inoltre, emerge chiaramente dal considerando 144 del regolamento provvisorio che la Commissione sapeva che «gli importatori e gli utilizzatori possono spostarsi su prodotti originari da paesi terzi (...) poiché il prodotto in esame viene fabbricato in diversi paesi (...) ([...] Emirati arabi uniti, [Egitto], Sudest asiatico, [...]) e altri».

68. Inoltre, occorre valutare se qualsivoglia differenza nel livello di sviluppo economico tra la Cina e gli USA implichi che questi ultimi non costituiscono un paese terzo «adeguato» per stabilire il valore normale o che sono stati scelti in modo «irragionevole», data l'esigenza di individuare un paese di riferimento in cui il prezzo di un prodotto simile sia formato in circostanze il più possibile paragonabili a quelle del paese di esportazione.

69. Per quanto riguarda il secondo aspetto, la Commissione ha formulato all'udienza una serie osservazioni. Essa ha riconosciuto che siffatto criterio era stato ammesso di recente nella normativa antidumping di vari paesi (ha citato l'India, il Sudafrica e gli USA) ma non (ancora) nell'Unione europea, ove i criteri sono ancora quelli originariamente fondati sui criteri adottati all'epoca (la Commissione ha fatto riferimento alle note interpretative del GATT risalenti al 1955) dagli USA. Tali criteri pongono l'accento non su livelli comparabili di sviluppo economico bensì sull'esigenza di applicare prezzi formati in un mercato nel quale un livello elevato di concorrenza può probabilmente esercitare una pressione al ribasso. Sebbene sia attualmente in corso un dibattito tra il Consiglio e il Parlamento riguardo all'eventuale introduzione di un criterio di sviluppo economico, tale modifica non ha ancora avuto luogo e le istituzioni sono tenute ad applicare il diritto vigente, non il diritto quale potrà essere in vigore in futuro. La Commissione ha inoltre sottolineato che un livello inferiore di sviluppo economico, sebbene possa implicare, in genere, costi della manodopera inferiori che tengono basso il livello dei prezzi, è anche solitamente correlato a una minore efficienza e a un livello inferiore di sviluppo tecnologico che producono l'effetto contrario; pertanto, non si poteva concludere che i dati provenienti da un paese con un livello di sviluppo economico più elevato avrebbero fornito necessariamente un valore normale più elevato rispetto ai dati provenienti da un paese con un livello inferiore di sviluppo. Per quanto riguarda in particolare la Russia, la Commissione ha chiarito, da un lato, che tale paese era stato proposto in una fase troppo avanzata del procedimento d'indagine per consentire la raccolta di dati entro il termine fissato e, dall'altro, che il sistema del doppio prezzo per i prodotti energetici, applicato, in tale paese, tra consumi interni e mercati dell'esportazione avrebbero reso più difficile il confronto.

70. In tale contesto, si deve riconoscere, anzitutto, che al momento non sussiste alcun obbligo giuridico per le istituzioni dell'Unione di prendere specificamente in considerazione il livello di sviluppo economico di un potenziale paese di riferimento rispetto a quello del paese esportatore sottoposto a indagine. Nondimeno, la scelta del paese di riferimento deve essere adeguata e non irragionevole. Ciò significa, a mio avviso, che tali istituzioni hanno l'obbligo di valutare se debbano essere presi in considerazione livelli di sviluppo economico differenti, ma ammetto che detta valutazione, in quanto tale, rientra nell'ambito del potere discrezionale di cui esse dispongono nell'analizzare situazioni economiche complesse.

71. Inoltre, ritengo che i chiarimenti forniti dalla Commissione riguardo al ruolo svolto dalla concorrenza e dalla tecnologia nella determinazione del valore normale siano plausibili. È quasi certo che un livello elevato di concorrenza eserciterà una spinta al ribasso sui prezzi, cosicché i dati provenienti da un mercato fortemente competitivo non avranno necessariamente come risultato un margine di dumping più elevato rispetto a quello derivante dai dati provenienti da un paese con costi inferiori ma anche una minore concorrenza²⁹. Parimenti, si deve riconoscere che un livello più elevato di sviluppo tecnologico può probabilmente compensare costi della manodopera inferiori, cosicché costi della manodopera più elevati non possono essere necessariamente considerati indicativi di prezzi più elevati e di un valore normale più elevato³⁰. Naturalmente si tratta di questioni rientranti nella nozione di analisi di situazioni economiche complesse.

72. Infine, le ragioni specifiche fornite dalla Commissione per la mancata scelta della Russia quale paese di riferimento risultano solo in parte convincenti. L'avviso di apertura è stato pubblicato il 19 giugno 2010 e, nella sua risposta del 6 agosto 2010, il CET ha suggerito che la Russia avrebbe potuto essere un paese di riferimento adeguato, anche se soltanto come alternativa agli USA che esso riteneva preferibili. Non è chiaro come i limiti temporali possano aver impedito l'estensione delle indagini a tale paese, dato che il regolamento provvisorio non è stato adottato sino al 16 marzo 2011 e che la Commissione era in grado di inviare questionari ai produttori di altri paesi indicati in risposta all'avviso di apertura (il regolamento definitivo è stato adottato il 12 settembre 2011, entro il termine di 15 mesi imposto dall'articolo 6, paragrafo 9, del regolamento di base). Tuttavia, le difficoltà nel confrontare i dati provenienti da un paese con un sistema di doppi prezzi sono senza dubbio concrete, e la Commissione poteva legittimamente ritenere che non fosse necessario estendere l'inchiesta a un paese indicato dal denunciante come alternativa quando tale inchiesta riguardava già il paese ritenuto il più adatto dal denunciante. Sebbene possa essere stato preferibile menzionare le ragioni del mancato invio dei questionari ai produttori russi, tale omissione non può, a mio avviso, rimettere in discussione la validità di entrambi i regolamenti.

73. Tali considerazioni mi portano a ritenere che la scelta degli USA quale paese di riferimento non sia stata (o quantomeno non sia stato dimostrato che fosse) manifestamente inadeguata o irragionevole, in mancanza di dati utilizzabili di qualsiasi altro paese terzo rivelatosi più adeguato. Poiché il valore normale deve essere determinato «su qualsiasi altra base equa, compreso il prezzo realmente pagato o pagabile nell'Unione per un prodotto simile» solo quando l'uso di dati provenienti da un paese terzo ad economia di mercato sia *impossibile*, non sembra quindi necessario esaminare se il ricorso ai prezzi pagati o pagabili nell'Unione possa essere stato più adeguato.

74. Tuttavia, per completezza, occorre formulare le seguenti osservazioni. I margini di dumping indicati nel regolamento definitivo erano compresi tra il 26,3% e il 69,7% (considerando da 88 a 93). I prezzi all'esportazione e il valore normale da cui sono stati calcolati tali margini di dumping non sono, in effetti, stabiliti né nel regolamento provvisorio né nel regolamento definitivo ma, conformemente all'articolo 2, paragrafo 12, del regolamento di base, il margine di dumping è l'importo mediante il quale il valore normale supera il prezzo all'esportazione. Nel regolamento provvisorio, come

29 — Secondo le Relazioni sulla competitività globale del Forum economico mondiale (www.weforum.org), gli USA erano, tra i paesi menzionati nel presente procedimento, il paese con il livello globale più elevato di concorrenza locale nel periodo 2008-2009, sebbene, a tal riguardo, rimanesse leggermente indietro rispetto agli Emirati arabi uniti e alla Turchia nel periodo 2010-2011, e solo leggermente avanti rispetto alla Cina. Tutti gli altri paesi menzionati presentavano livelli di concorrenza locale notevolmente inferiori, in particolare la Russia. Tali valutazioni, relative alla concorrenza locale complessiva, possono costituire, naturalmente, soltanto un punto di riferimento approssimativo per i livelli di concorrenza in un particolare settore, ma forniscono tuttavia un'indicazione che tende a suffragare i chiarimenti della Commissione.

30 — La Banca mondiale (<http://data.worldbank.org>) fornisce statistiche per le esportazioni nel settore dell'alta tecnologia quale percentuale delle esportazioni del settore manifatturiero, da cui risulta che la Cina, la Thailandia e gli USA erano grosso modo confrontabili nel periodo 2009-2010, con una percentuale delle loro esportazioni, tra il 20 e 28%, consistente in esportazioni del settore dell'alta tecnologia. Gli altri paesi menzionati presentavano tutti percentuali significativamente inferiori, ad eccezione della Malesia, che presentava una percentuale significativamente più elevata. Non vengono fornite percentuali per gli Emirati arabi uniti relative a tali anni, ma le cifre relative agli anni del procedimento indicano una percentuale estremamente bassa di esportazioni nel settore dell'alta tecnologia. Ancora una volta, tali cifre non possono essere considerate una prova diretta dello stato dello sviluppo tecnologico in un particolare settore, ma forniscono, nuovamente, un'indicazione che tende a suffragare i chiarimenti della Commissione.

confermato dal regolamento definitivo, è previsto che il prezzo medio delle importazioni dalla Cina all'Unione sia di 4,5 EUR/mq durante il periodo d'inchiesta e che il prezzo medio delle vendite dell'Unione all'interno della stessa sia di 8,8 EUR/mq. Nelle mie conclusioni nella causa C-569/13 Bricmate, presentate anch'esse in data odierna, ho calcolato che la cifra esatta del prezzo medio delle importazioni dalla Cina all'Unione (tenendo conto di un errore statistico significativo riguardante il volume delle importazioni in Spagna nel novembre 2009) è di 5,1 EUR/mq. Anche su quest'ultima base, l'importo con il quale i prezzi delle vendite dell'Unione all'interno della stessa superano i prezzi delle importazioni dalla Cina sarebbero, secondo i miei calcoli, pari al 72,5% – più elevati di qualsiasi margine di dumping individuato in base ai dati provenienti dagli USA. Pertanto, se quale valore normale fosse stato assunto il prezzo medio delle vendite dell'Unione all'interno della stessa, i margini di dumping e, quindi, i dazi antidumping, sarebbero stati più elevati di quelli effettivamente indicati e imposti in base ai dati USA.

75. Concludo quindi che le istituzioni dell'Unione non sono incorse in errore nella scelta degli USA quale paese di riferimento, nell'esercizio del loro potere discrezionale nell'ambito dell'analisi di situazioni economiche complesse.

Determinazione del valore normale in base a un singolo produttore

I regolamenti antidumping

Il regolamento provvisorio

76. Per quanto riguarda l'uso di dati forniti da un singolo produttore statunitense, il considerando 53 dichiara che:

«I dati comunicati nella loro risposta dai due produttori statunitensi che hanno collaborato sono stati verificati sul posto. Solo i dati raccolti durante la visita ad uno dei produttori sono stati presi in considerazione, poiché le informazioni sono state ritenute affidabili per la determinazione di un valore di base. I dati raccolti dalla visita al secondo produttore non sono stati ritenuti affidabili e sono quindi stati scartati, poiché detto produttore ha dichiarato solo parte delle proprie vendite interne e non è stato possibile verificare una piena concordanza tra costi e contabilità».

Il regolamento definitivo

77. Nel regolamento definitivo la stessa questione è stata esaminata ai considerando 61, 62, 64, 66, 69 e da 74 a 77:

«(61) [Due importatori] hanno altresì sostenuto che il produttore statunitense che ha collaborato era di proprietà di produttori dell'Unione o era collegato a essi, e che quindi l'inchiesta era viziata in quanto i dati ottenuti non erano indipendenti.

(62) Si rammenta che i dati trasmessi dal produttore USA che ha collaborato sono stati verificati in loco; di conseguenza questa asserzione è risultata non pertinente ed è stata respinta.

(...)

(64) I suddetti importatori hanno infine affermato che non era giustificato mantenere riservati identità, volume, valore e qualità della produzione del produttore di riferimento che ha collaborato. Si rammenta che il produttore di riferimento che ha collaborato aveva richiesto riservatezza temendo ritorsioni commerciali e che la sua richiesta era risultata giustificata. Non si può inoltre

escludere che la trasmissione di qualsiasi dato di cui gli importatori avevano fatto domanda, anche se presentato in un intervallo di valori, avrebbe potuto portare all'identificazione del produttore del paese di riferimento. Di conseguenza l'argomentazione degli importatori è stata respinta.

(...)

- (66) Partendo dal presupposto che il produttore USA che ha collaborato sia controllato da un produttore dell'Unione, questi due importatori hanno inoltre affermato che la scelta di tale società statunitense come produttore appropriato del paese di riferimento fosse viziata. Hanno in particolare sostenuto che la società USA non è economicamente indipendente e quindi non può fungere da parametro di riferimento per il dumping. A giustificazione di tale argomentazione gli importatori hanno citato l'articolo 2, paragrafo 1, terzo e quarto comma, del regolamento di base [31]. In risposta a questa affermazione è opportuno innanzitutto sottolineare che, come menzionato al considerando 23 del regolamento provvisorio e al considerando 69 del presente regolamento, il produttore statunitense che ha collaborato ha domandato l'anonimato e che tale richiesta è stata accolta. In queste circostanze non è possibile né confermare né negare l'esistenza di una relazione tra la società USA e il produttore dell'Unione. Si noti tuttavia che le suddette disposizioni del regolamento di base si riferiscono alle modalità con cui trattare i prezzi praticati da una società sotto inchiesta per le vendite a una parte collegata. Esse non riguardano una possibile relazione tra un produttore del paese di riferimento e un produttore dell'Unione. In queste circostanze l'argomentazione è stata respinta.

(...)

- (69) L'associazione di importatori ha inoltre chiesto quali elementi di prova siano stati forniti dal produttore del paese di riferimento che ha collaborato per dimostrare il rischio di ritorsioni commerciali, menzionate al considerando 64. A questo proposito, la società statunitense ha sottolineato che sul mercato USA vi sono numerosi produttori esportatori cinesi di piastrelle di ceramica con cui si contende gli stessi clienti. In questo contesto, tale società ha dichiarato di temere ritorsioni commerciali se fosse rivelata la propria identità. In relazione agli elementi di prova forniti per dimostrare il rischio di ritorsioni, è stato ritenuto plausibile il rischio derivante dal fatto che la società statunitense e i produttori esportatori cinesi attivi sul mercato USA si contendono i medesimi clienti. Per questi motivi la richiesta di anonimato della società è stata accettata.

(...)

- (74) [Due] importatori hanno sottolineato che, dato che l'articolo 2, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento di base, dispone che il valore normale sia stabilito in base ai prezzi di "altri venditori o produttori", non è stato corretto fissare il valore nominale tenendo conto dei dati di una singola società.
- (75) A questo proposito, si rammenta che il presente procedimento riguarda importazioni da un paese non retto da un'economia di mercato per cui il valore normale deve essere stabilito conformemente all'articolo 2, paragrafo 7, lettera a), del regolamento di base. L'argomentazione è stata pertanto respinta.

31 — Il terzo comma così recita: «I prezzi praticati tra le parti apparentemente associate oppure vincolate da un accordo di compensazione possono essere considerati come propri di normali operazioni commerciali, e possono quindi essere utilizzati per stabilire il valore normale unicamente qualora sia dimostrato che tale rapporto non incide sui prezzi». Il quarto comma si riferisce alla definizione di «parti collegate».

- (76) In seguito alla comunicazione delle conclusioni definitive, un'associazione di importatori ha dichiarato che il valore normale relativo al paese di riferimento non potesse essere fondato sui dati forniti da una società. Questa argomentazione è stata tuttavia respinta per i motivi illustrati al considerando 75.
- (77) Tali importatori hanno infine aggiunto che il prodotto del fabbricante del paese di riferimento non era rappresentativo dato che era destinato esclusivamente al segmento dei prodotti di prezzo elevato. Visto che è stata accettata la richiesta di riservatezza del produttore di riferimento, questa asserzione non è stata né confermata né smentita. In ogni caso, anche se essa fosse corretta, come spiegato al considerando 61 del regolamento provvisorio, sono stati apportati adeguamenti al valore normale costruito al fine di tenere conto di tutti i tipi di piastrelle, comprese quelle commercializzate sotto il marchio di rivendita. Ne consegue che l'argomentazione non è stata considerata giustificata ed è stata respinta».

Questioni e osservazioni

78. Il *giudice del rinvio* osserva che varie disposizioni del regolamento di base³², mediante l'uso del plurale, indicano che il valore normale – elemento cruciale nella determinazione del dumping – deve essere stabilito in base a dati forniti da diversi produttori. Se ciò è vero per i paesi ad economia di mercato, tale regola deve essere applicata anche quando sono interessati paesi non retti da un'economia di mercato, come viene confermato dalla circostanza che l'articolo 2, paragrafo 7, lettera a), contiene riferimenti a prezzi di un paese di riferimento, non a prezzi di un produttore di riferimento. Obiettività e accuratezza sono assai più difficili da ottenere quando viene fatto riferimento soltanto a un singolo produttore e occorre prestare estrema attenzione, in particolare quando, come nella fattispecie, si affermi che il produttore statunitense in questione sia controllato da un produttore dell'Unione e non sia quindi economicamente indipendente. In ogni caso, i dati forniti da un singolo produttore saranno condizionati dalle decisioni di politica aziendale proprie della società. Il giudice del rinvio osserva inoltre che la Commissione non ha ritenuto necessario ricorrere ad alcuna perizia esterna al riguardo.

79. La *Fliesen-Zentrum* si richiama in ampia misura ai paragrafi da 81 a 87 delle conclusioni presentate nella causa GLS³³, sull'importanza della determinazione del valore normale e sull'esigenza di obiettività al riguardo. I suoi argomenti riflettono in generale le considerazioni formulate dal giudice del rinvio; essa sottolinea inoltre che la mancata applicazione del medesimo criterio (pluralità di esportatori o di produttori ai fini del confronto) in caso di economie di mercato e non di mercato violerebbe il principio della parità di trattamento.

80. Il *Consiglio* sottolinea che la Corte ha riconosciuto che il fatto che in un paese vi sia un solo produttore non osta a che esso sia utilizzato come paese di riferimento³⁴. L'uso del plurale nel regolamento di base deve essere inteso come indice di generalità e indeterminatezza, non nel senso che richiede necessariamente l'utilizzo di dati forniti da una pluralità di esportatori o di produttori; in realtà, alcune disposizioni alternano il singolare con il plurale. Inoltre, non è necessario fare riferimento a vari produttori qualora le cifre fornite da un singolo produttore siano rappresentative. La prassi delle istituzioni è sempre stata nel senso di contattare tutti i produttori nel paese in questione e di utilizzare le cifre risultanti da tutte le risposte ricevute, indipendentemente dal loro numero e anche se si ottiene

32 — In particolare, il secondo comma dell'articolo 2, paragrafo 1, («[q]ualora l'esportatore nel paese esportatore non produca né venda il prodotto simile, il valore normale può (...) essere stabilito in bas[e] ai prezzi di altri *venditori o produttori*») e l'articolo 2, paragrafo 6, lettere a) e c) [«possono essere utilizzati i seguenti elementi: a) la media ponderata degli importi effettivi determinati per altri *esportatori o produttori* sottoposti all'inchiesta riguardo alla produzione e alla vendita del prodotto simile sul mercato interno del paese d'origine; (...) c) qualunque altro metodo appropriato, a condizione che l'importo del profitto così determinato non superi quello normalmente realizzato da altri *esportatori o produttori* per la vendita, sul mercato interno del paese d'origine, dei prodotti appartenenti alla stessa categoria generale»] (il corsivo è mio in tutti i casi).

33 — Conclusioni dell'avvocato generale Bot presentate nella causa GLS, C-338/10, EU:C:2011:636.

34 — Sentenza Rotexchemie, C-26/96, EU:C:1997:261, punto 15.

una singola risposta. La protezione dei dati riservati forniti dal produttore è essenziale al fine di garantire la collaborazione. Non esistono prove fattuali che confermino l'affermazione secondo la quale le cifre del produttore statunitense potrebbero essere state influenzate da una società controllante dell'Unione, ammesso che esista, ma in ogni caso la prassi della Commissione consiste nell'utilizzare solo cifre relative a vendite effettuate nei confronti di terzi indipendenti.

81. La *Commissione* ammette che il valore normale possa essere costruito in modo più affidabile utilizzando cifre fornite da vari produttori nel paese di riferimento. Tuttavia, ciò non è sempre possibile e le istituzioni dell'Unione non dispongono di mezzi per esigere la collaborazione. I produttori di un paese terzo non interessati dall'inchiesta non sono particolarmente incentivati a collaborare, diversamente da altri produttori presenti un paese sottoposto a inchiesta, che hanno tutte le ragioni per fornire i loro dati se non devono essere essi stessi oggetto di valutazione, ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento di base, in base ai fatti disponibili.

82. Nella fattispecie, solo un produttore statunitense ha fornito dati utili. La Corte ammette che il fatto che esista un solo produttore in un paese terzo non osta all'utilizzo dei dati di tale produttore ai fini della costruzione del valore normale; lo stesso dicasi nel caso in cui vi siano più produttori ma sia solo uno a collaborare. Ciò che rileva è se i prezzi in questione siano il risultato di forze concorrenziali. Le disposizioni richiamate dal giudice del rinvio, che usano il plurale, riflettono la situazione ideale, ma non necessariamente quanto è effettivamente possibile. Inoltre, tali disposizioni fanno riferimento a metodi *alternativi possibili*, come emerge chiaramente dal verbo «possono»; l'articolo 2, paragrafo 6, lettera b), prevede l'uso di dati «d[e]ll'esportatore o d[e]l produttore in questione», al singolare.

83. Né sorgono questioni di disparità di trattamento; la determinazione del valore normale nel paese sotto inchiesta e in un paese terzo di riferimento sono due situazioni completamente diverse, in cui non sono applicabili gli stessi metodi.

84. Il rischio che i prezzi di un singolo produttore possano essere indebitamente influenzati dalla situazione individuale di tale produttore è minimo, indipendentemente dal fatto che il produttore in questione sia controllato o meno da un produttore dell'Unione³⁵, in quanto i prezzi utilizzati devono riguardare un gran numero di operazioni in un mercato concorrenziale e qualsiasi prezzo applicato a operazioni interne a un gruppo di imprese deve essere adeguato di conseguenza.

85. Infine, la circostanza che la Commissione non abbia fatto ricorso a una perizia esterna è irrilevante; la Commissione non ricorre mai a periti esterni in tali indagini, a causa della riservatezza dei dati.

Valutazione

86. Qualora si dovesse ritenere che la scelta degli USA quale paese di riferimento fosse viziata al punto tale da dover annullare, per tale motivo, il regolamento impugnato, si potrebbe soprassedere all'esame di tale questione.

87. Tuttavia, se la Corte concorda con me sul fatto che tale ipotesi non ricorre nella fattispecie, si devono considerare essenzialmente tre punti: in primo luogo, se un prezzo normale possa essere determinato in base a dati di un singolo produttore; in secondo luogo, in caso di risposta affermativa, se ciò sia ancora possibile anche nel caso in cui il produttore in questione sia collegato a un produttore dell'Unione; in terzo luogo, se la Commissione avrebbe dovuto ricorrere a una perizia esterna.

35 — La Commissione sottolinea che il Tribunale ha ritenuto che i dati forniti da un produttore di un paese terzo collegato a un produttore dell'Unione non erano invalidi: sentenze Ferchimex/Council, T-164/94, EU:T:1995:173, punto 74, e Hangzhou Duralamp Electronics/Consiglio, T-459/07, EU:T:2013:369, punto 154.

88. Iniziando dal terzo – e, a mio avviso, dal più semplice – di detti punti, ritengo che non sussistano fondati motivi per supporre che si sarebbe dovuto ricorrere a una perizia esterna. La Fliesen-Zentrum e il giudice del rinvio sembrano aver attribuito un'importanza, a mio avviso, ingiustificata a un titolo standard, rinvenibile nell'esposizione dei motivi di qualsiasi proposta di regolamento del Consiglio presentata dalla Commissione. In assenza di ragioni specifiche per supporre diversamente (e nella fattispecie non sono state fornite né emergono indicazioni riguardo a tale ragione), le istituzioni dovrebbero essere considerate, in via di principio, in grado di valutare esse stesse i dati in maniera adeguata.

89. Tutte le parti concordano sul fatto che sia sempre preferibile e più sicuro basare la determinazione del valore normale su dati forniti da un'ampia serie di produttori. Tuttavia, nella sentenza *Rotexchemie*, la Corte ha ritenuto che: «il solo fatto che nel paese di riferimento esista un unico produttore non esclude che i prezzi siano ivi il risultato di una concorrenza effettiva, poiché una concorrenza effettiva può essere determinata, in mancanza di controllo sui prezzi, anche da notevoli importazioni da altri paesi»³⁶.

90. La fattispecie, sotto molti profili, è paragonabile non tanto a quella oggetto della sentenza *Rotexchemie*, in cui nel paese di riferimento operava un solo produttore, anziché un unico produttore che, diversamente dagli altri, collaborasse utilmente, quanto piuttosto a quella oggetto della sentenza *Ferchimex*, in cui il Tribunale ha dichiarato: «(...) la Potacan è l'unico produttore canadese ad avere infine accettato di rispondere al questionario della Commissione e di collaborare al procedimento. In particolare, il maggior produttore canadese (...) rifiutava di collaborare e si è limitat[o] a fornire alcuni dati pubblici, insufficienti a determinare il valore normale. (...) [L]a ricorrente non contesta il fatto che la Commissione non ha trascurato alcuno sforzo per ottenere dati relativi al mercato canadese diversi da quelli della Potacan. (...) Si deve pertanto ritenere che il Canada costitui[sse] un paese di riferimento appropriato e che la Commissione non [abbia] avuto altra scelta che quella di utilizzare i dati provenienti dalla Potacan»³⁷.

91. La seconda sentenza, sebbene non sia naturalmente vincolante per la Corte, non è stata oggetto di impugnazione e si può ritenere dotata, quantomeno, di una certa autorità persuasiva.

92. Nella specie, occorre verificare quali potessero essere le alternative disponibili per le istituzioni dell'Unione. Ho già ritenuto che fosse, in effetti, poco probabile che si potesse individuare un paese di riferimento manifestamente più adeguato, con una pluralità di produttori disposti a collaborare all'inchiesta³⁸. Sarebbe stato possibile interpellare un maggior numero di produttori negli USA? Dal considerando 48 del regolamento provvisorio si può desumere che sono stati contattati più di due produttori statunitensi, in quanto si afferma che «solo due produttori statunitensi del prodotto in esame hanno risposto ai questionari», e il fascicolo non contiene indicazioni riguardo al fatto che il numero dei produttori contattati fosse insufficiente. Qualora non sia stato possibile individuare un paese di riferimento più adeguato e non sia stato possibile indurre, in tale paese, un maggior numero di produttori a rispondere ai questionari, sembra che le uniche opzioni fossero o basare la determinazione del valore normale sui dati forniti dall'unico produttore statunitense che abbia risposto effettivamente in maniera adeguata o considerare «qualsiasi altra base ragionevole», tra cui sarebbe stata applicabile solo quella consistente nel prezzo pagato o pagabile nell'Unione. Per quanto riguarda la seconda di tali opzioni, ho calcolato supra³⁹ che tale base avrebbe certamente condotto a margini di dumping più elevati.

36 — Sentenza *Rotexchemie*, C-26/96, EU:C:1997:261, punto 15.

37 — Sentenza *Ferchimex/Consiglio*, T-164/94, EU:T:1995:173, punti 69 e 70; v. anche sentenza *Hangzhou Duralamp Electronics/Consiglio*, T-459/07, EU:T:2013:369, punto 154.

38 — V. supra, paragrafi 62 e segg.

39 — Paragrafo 74.

93. Infine, per quanto riguarda il secondo punto, la Corte si trova di fronte a una mancanza di informazioni. Le istituzioni si rifiutano di dichiarare se il produttore statunitense in questione sia o non sia economicamente collegato a un produttore dell'Unione (presumibilmente italiano) e, sebbene sia stato affermato, a quanto pare, che la Fliesen-Zentrum e/o gli importatori che hanno partecipato all'inchiesta potevano identificare il produttore in questione, nei documenti presentati alla Corte o nelle osservazioni dinanzi ad essa formulate non si è proceduto, in realtà, ad alcuna identificazione.

94. La Commissione ha proposto di fornire alcune informazioni alla Corte (sebbene non proprio questa particolare informazione), purché siano oggetto di un trattamento riservato nei confronti della Fliesen-Zentrum. Tuttavia, non sembra che il regolamento di procedura contenga, al momento, disposizioni che consentano alla Corte di procedere in tal modo⁴⁰. Si fa riferimento al trattamento riservato di documenti soltanto nei confronti di intervenienti in azioni e impugnazioni dirette (articoli 131, paragrafo 2, e 190, paragrafo 1). La Commissione ha suggerito in udienza che si trattava di un'azione di annullamento mascherata da rinvio pregiudiziale e che, in mancanza di una disposizione espressa nel suo regolamento di procedura, la Corte poteva applicare un'interpretazione ad hoc della sentenza Kadi II⁴¹ anche alla luce dell'articolo 339 TFUE (che impone un obbligo di segretezza ai membri delle istituzioni e ai funzionari dell'Unione) e dell'articolo 19, paragrafo 4, del regolamento di base.

95. Tuttavia, in mancanza (al momento) di disposizioni espresse nel regolamento di procedura, che consentano un trattamento riservato delle informazioni nell'ambito di un procedimento pregiudiziale, ritengo che tale approccio non sia adeguato.

96. Se le informazioni non possono essere rese disponibili in forma riservata, ritengo che il primo passo da compiere debba essere di presumere che il produttore statunitense fosse effettivamente collegato in senso economico a un produttore dell'Unione e di considerare se tale circostanza potesse invalidare la determinazione del valore normale. Se così non avviene, non occorre continuare ad accertare se l'accesso alle informazioni riservate sia necessario.

97. Le istituzioni affermano di aver adottato, come sempre, tutte le precauzioni necessarie affinché venissero utilizzati solo dati relativi a vendite effettuate nei confronti di clienti indipendenti. Al riguardo, ritengo inutile richiedere la divulgazione di informazioni che le istituzioni intendano mantenere riservate nei confronti della Fliesen-Zentrum. Alla luce della tesi di quest'ultima, secondo la quale i dati utilizzati avrebbero determinato un prezzo normale artificialmente elevato, è poco plausibile che siano state prese in considerazione vendite nei confronti di clienti collegati. Semmai, ciò avrebbe potuto ridurre il valore normale calcolato, in quanto sembrerebbe più logico, in circostanze normali, per i clienti collegati, beneficiare di condizioni favorevoli.

98. Una seconda questione è se sia probabile che i costi di produzione di una controllata statunitense di un produttore dell'Unione o i prezzi applicati dalla stessa siano artificialmente gonfiati rispetto ai costi o ai prezzi di un produttore statunitense indipendente. Infatti, ciò sembra alquanto improbabile, qualora lo scopo sia di gestire un'operazione commerciale con successo in un mercato concorrenziale (e, se non sussistono prove in senso contrario, questo potrebbe essere considerato lo scopo del produttore statunitense). La Commissione ha verificato i dati del produttore sul posto e risulta che la

40 — Se si fosse trattato di un'azione diretta dinanzi al Tribunale, sarebbe stato possibile applicare il trattamento riservato ai sensi dell'articolo 67, paragrafo 3, del relativo regolamento di procedura. V., ad esempio, ordinanza del 7 maggio 2008, Shanghai Excell M&E Enterprise e Shanghai Adeptech Precision/Consiglio, T-299/05.

41 — Sentenza Commissione e a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punti 97 e segg., in particolare punti 120 e segg.

verifica è stata effettuata in modo approfondito, poiché i dati dell'altro produttore sono stati scartati in quanto inaffidabili⁴². Data l'importanza attribuita dalle istituzioni all'ottenimento di dati provenienti da un mercato fortemente concorrenziale, sembra improbabile che una strategia commerciale non concorrenziale sia sfuggita a un esame così approfondito.

99. Nella fattispecie, non sono state addotte ragioni specifiche dinanzi alla Corte che consentano di supporre che un produttore statunitense collegato a un produttore dell'Unione (ammesso che tale collegamento sia dimostrato) possa vendere a prezzi più elevati nel mercato statunitense rispetto a un produttore che non presenta tale collegamento.

100. Ciò detto, mi sembra che la Corte non abbia giustificati motivi per ritenere il regolamento impugnato invalido per il motivo che il valore normale è stato calcolato in base a dati forniti da un singolo produttore, indipendentemente dal fatto che il produttore fosse in qualche modo collegato a un produttore dell'Unione.

Obbligo di motivazione e diritti della difesa, con riguardo al calcolo del valore normale costruito

Il regolamento provvisorio

101. Il modo in cui il valore normale è stato costruito in base ai dati forniti dal produttore statunitense viene descritto nei considerando da 56 a 58 e 61:

«(56) Le vendite del prodotto simile realizzate dal produttore statunitense sul mercato interno sono risultate rappresentative in termini di volume rispetto al prodotto in esame esportato nell'Unione dai produttori esportatori che hanno collaborato.

(57) Nel periodo dell'inchiesta è risultato che le vendite sul mercato interno ad acquirenti indipendenti sono state effettuate nel corso di normali operazioni commerciali per tutti i tipi di prodotto simile fabbricati dal produttore statunitense. Tuttavia, a causa delle differenze di qualità tra il prodotto simile fabbricato e venduto negli USA e il prodotto in esame esportato dalla Cina all'Unione, è stato ritenuto più opportuno costruire il valore normale in modo da tenere conto di queste differenze e garantire un confronto equo, come indicato al considerando 61.

(58) Il valore normale è stato costruito aggiungendo ai costi di produzione statunitensi un congruo importo per le spese generali, amministrative e di vendita (SGAV) [⁴³] e per gli utili. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 6, del regolamento di base, gli importi per le SGAV e per gli utili sono stati determinati in base ai dati effettivi relativi alla produzione e alle vendite del prodotto simile originario degli USA sul mercato interno, nel corso di normali operazioni commerciali.

(...)

(61) Per garantire un confronto equo tra il valore normale e il prezzo all'esportazione si è tenuto debitamente conto, sotto forma di adeguamenti, delle differenze che incidono sui prezzi e sulla loro comparabilità, in conformità all'articolo 2, paragrafo 10, del regolamento di base. Il valore normale è stato adeguato tenendo conto delle diverse caratteristiche, principalmente dovute al marchio OEM [⁴⁴], e della diversa qualità di determinate tipologie non fabbricate dal paese produttore di riferimento, con un costo inferiore delle piastrelle di ceramica. Sono stati effettuati

42 — V. considerando 53 del regolamento provvisorio: «(...) detto produttore ha dichiarato solo parte delle proprie vendite interne e non è stato possibile verificare una piena concordanza tra costi e contabilità».

43 — [Nota irrilevante per la versione italiana].

44 — Original equipment manufacturer (produttore di apparecchiature originali).

altri adeguamenti, ove necessario, per le imposte indirette, i costi di trasporto, assicurazione e movimentazione, i costi accessori, i costi di imballaggio, i costi di credito e bancari e le commissioni ogniqualvolta sono risultati ragionevoli, precisi e giustificati da elementi di prova verificati».

Il regolamento definitivo

102. I considerando 73, 77, 86 e 87 fanno riferimento al calcolo del valore normale costruito:

«(73) Due importatori hanno sostenuto che senza le informazioni concernenti il volume della produzione del produttore USA le parti interessate non hanno potuto verificare se in virtù delle economie di scala vi potessero essere significative differenze nei costi di produzione del produttore USA rispetto ai produttori cinesi inseriti nel campione che hanno fabbricato annualmente oltre 10 milioni di mq di piastrelle di ceramica. Tali importatori hanno altresì affermato che i volumi di produzione del produttore di riferimento e dei produttori cinesi non erano comparabili dato il basso volume di produzione del primo o del paese di riferimento. Si rammenta che il volume di produzione del produttore di riferimento che ha collaborato è riservato e pertanto non può essere reso pubblico e che l'industria cinese è altamente frammentata e composta per lo più da PMI. Tali affermazioni sono state quindi considerate infondate.

(...)

(77) Tali importatori hanno infine aggiunto che il prodotto del fabbricante del paese di riferimento non era rappresentativo dato che era destinato esclusivamente al segmento dei prodotti di prezzo elevato. Visto che è stata accettata la richiesta di riservatezza del produttore di riferimento, questa asserzione non è stata né confermata né smentita. In ogni caso, anche se essa fosse corretta, come spiegato al considerando 61 del regolamento provvisorio, sono stati apportati adeguamenti al valore normale costruito al fine di tenere conto di tutti i tipi di piastrelle, comprese quelle commercializzate sotto il marchio di rivendita. Ne consegue che l'argomentazione non è stata considerata giustificata ed è stata respinta.

(...)

(86) In seguito alla comunicazione delle conclusioni definitive, un produttore esportatore ha sostenuto che, dato che il valore normale si fondava su dati relativi a un produttore nel paese di riferimento e che quindi per motivi di riservatezza non si è potuto divulgare dati precisi, era imperativo effettuare adeguamenti, ove necessario, per assicurare la comparabilità dei prodotti ai fini del calcolo del dumping. A questo proposito, come indicato al considerando 61 del regolamento provvisorio, sono stati effettuati gli adeguamenti necessari a garantire un confronto equo tra il valore normale e il prezzo all'esportazione.

(87) In seguito alla comunicazione delle conclusioni definitive, due importatori hanno affermato che il produttore statunitense che ha collaborato serve esclusivamente il settore delle piastrelle di ceramica di prezzo elevato, mentre i produttori esportatori cinesi sono attivi nel segmento a basso prezzo. Per quanto riguarda la garanzia di un confronto equo tra il valore normale e il prezzo all'esportazione, tali importatori hanno dichiarato di non essere stati informati degli adeguamenti necessari di cui all'articolo 2, paragrafo 10, del regolamento di base. Al riguardo si noti che il considerando 61 del regolamento provvisorio illustra gli adeguamenti effettuati per garantire un confronto equo».

Questioni e osservazioni

103. Il *giudice del rinvio* osserva che, nel costruire il valore normale ricavandolo dai prezzi forniti dal produttore statunitense, sono stati effettuati adeguamenti per tener conto delle differenze di qualità, di caratteristiche di commercializzazione e di costi. In tali circostanze, «incombe alle istituzioni, qualora ritengano di dover procedere ad un adeguamento (...), produrre prove o, quantomeno, indizi che consentano di accertare l'esistenza del fattore in base al quale si procede all'adeguamento e di determinarne l'incidenza sulla comparabilità dei prezzi»⁴⁵. Le ragioni degli adeguamenti devono essere dimostrabili e gli adeguamenti stessi devono essere quindi verificabili, ma tale accertamento non è possibile, nella fattispecie, sulla base delle informazioni contenute nel regolamento provvisorio o nel regolamento definitivo, o rese disponibili durante l'inchiesta. Sebbene sia necessario tutelare la riservatezza dei dati forniti dal produttore statunitense, l'articolo 296 TFUE impone che qualsiasi atto giuridico sia corredato di un'adeguata motivazione. Dato che la determinazione del valore normale costituisce un passaggio essenziale nel provare l'esistenza di qualsiasi dumping, la motivazione di una misura antidumping assume particolare rilevanza e i diritti della difesa previsti agli articoli 20 e 21, paragrafo 6, del regolamento di base sono vanificati qualora le parti interessate dispongano solo di informazioni vaghe sulle precise modalità con cui è stato determinato il valore normale e, pertanto, non possano presentare osservazioni di fatto fondate.

104. Ancora una volta, le osservazioni della *Fliesen-Zentrum* sono in gran parte coincidenti con le considerazioni espresse dal giudice del rinvio laddove sottolineano l'indeterminatezza e l'inaffidabilità dei dati indicati nei regolamenti provvisorio e definitivo.

105. Il *Consiglio* sottolinea l'esigenza di riservatezza nei confronti dei produttori di paesi terzi di riferimento disposti a collaborare. Rivelare qualsiasi dettaglio che, secondo la *Fliesen-Zentrum*, avrebbe dovuto essere reso pubblico, costituirebbe una palese violazione di tale riservatezza. Inoltre, gli adeguamenti da effettuare durante la determinazione del valore normale rientrano nell'ampio potere discrezionale di cui dispongono le istituzioni nell'analizzare situazioni economiche complesse, e non sono state fornite prove che dimostrino l'abuso, da parte delle istituzioni, del loro potere discrezionale. Infine, gli adeguamenti effettuati hanno tutti favorito i produttori i cui prodotti sono stati assoggettati a un dazio antidumping; quando non sussistono effetti negativi, l'obbligo di motivazione è meno rigoroso e, nella fattispecie, è stato quindi rispettato.

106. La *Commissione* sostiene, in primo luogo, che la motivazione del regolamento definitivo risponde ai requisiti fissati dalla giurisprudenza e, in secondo luogo, che la *Fliesen-Zentrum* non beneficia di «diritti della difesa» ma che, in ogni caso, tali diritti non sono stati violati.

107. Per quanto riguarda la motivazione, essa menziona il requisito generale enunciato nella sentenza *Petrotub*⁴⁶ prima di sottolineare che nella sentenza *Beus*⁴⁷ la Corte ha ritenuto che la motivazione di un regolamento destinato ad avere applicazione generale «può limitarsi a indicare la situazione complessiva che ha condotto alla sua adozione e gli scopi generali ch'esso si propone. Non si può quindi pretendere ch'essa specifichi i vari fatti, talora molto numerosi e complessi, in vista dei quali il regolamento è stato adottato né[,] a fortiori, ch'essa ne fornisca una valutazione più o meno completa». Nella sentenza *Petrotub*⁴⁸ la Corte ha ritenuto che, limitandosi ad affermare che era stato «riscontrato che le vendite effettuate utilizzando la compensazione erano state effettivamente realizzate nel corso di normali operazioni commerciali», il Consiglio non aveva fornito un'adeguata motivazione; non aveva motivato il fatto di aver ritenuto che sui prezzi praticati in occasione di tali vendite non avesse inciso il rapporto tra le parti; non aveva consentito agli interessati di sapere se tali prezzi fossero stati presi giustamente in considerazione ai fini del calcolo del valore normale, o se ciò avesse potuto costituire

45 — Sentenza *Kundan e Tata/Consiglio*, T-88/98, EU:T:2002:280, punto 96.

46 — V *supra*, paragrafo 41.

47 — Sentenza *Beus*, 5/67, EU:C:1968:13.

48 — Sentenza *Petrotub e Republica*, C-76/00 P, EU:C:2003:4, punti da 86 a 89.

un vizio tale da inficiare la legittimità del regolamento impugnato; aveva inoltre impedito alla Corte di esercitare il suo controllo e di verificare se vi fosse stato un errore manifesto di valutazione. Tuttavia, la Commissione sostiene che l'obbligo di motivazione deve parimenti tener conto dell'obbligo di rispettare la riservatezza del segreto professionale quale previsto all'articolo 339 TFUE e all'articolo 19 del regolamento di base. In particolare, l'articolo 19, paragrafo 4, di quest'ultimo distingue tra la divulgazione di informazioni generali, non vietata, e la divulgazione di elementi di prova specifici, strettamente circoscritta. Infine, è necessario valutare la motivazione nel suo contesto, che, nella fattispecie, include l'intero contenuto del fascicolo non riservato, reso accessibile alle parti.

108. La Commissione sostiene che i suesposti requisiti erano tutti soddisfatti nella fattispecie, in particolare alla luce dei considerando da 56 a 58 e 61 del regolamento provvisorio, ai quali fa riferimento il regolamento definitivo. Il mero fatto che non siano fornite cifre specifiche o approssimative non costituisce violazione dell'obbligo di motivazione; le informazioni sono sufficienti alla Corte per chiedere di esaminare qualsiasi informazione riservata necessaria per verificare la motivazione. Né rileva in ogni caso, ai fini della validità del regolamento definitivo, la questione se il produttore statunitense sia o meno collegato a un produttore dell'Unione, in quanto i dati utilizzati riguardavano prezzi di vendite effettuate nei confronti di parti indipendenti. Le cifre sono state verificate esaminando i registri del produttore statunitense e opportunamente adeguate.

109. Per quanto riguarda i diritti della difesa, la Commissione sottolinea, innanzi tutto, che la Fliesen-Zentrum non ha partecipato alla procedura che ha portato all'adozione del regolamento definitivo. Non può quindi beneficiare dei diritti della difesa a tal riguardo. Né può ricavare tali diritti dal fatto di essere «collegata», a suo avviso, alla Cera-Net Sàrl, una società lussemburghese che ha effettivamente partecipato alla procedura, salvo (forse) poter dimostrare di aver effettivamente controllato tale società. In ogni caso, la stessa Cera-Net non beneficiava di tali diritti, in quanto i procedimenti antidumping sono diretti solo contro produttori o esportatori di paesi terzi ed eventualmente contro i loro importatori collegati, non contro importatori indipendenti come la Cera-Net.

110. In subordine, la Commissione sostiene che non sussisteva in ogni caso una violazione dei diritti della difesa della Cera-Net. Nella sentenza *Timex*⁴⁹, la Corte ha ritenuto che gli operatori interessati dovessero essere in grado di prendere conoscenza delle informazioni raccolte dalla Commissione durante l'inchiesta, onde poter far valere efficacemente il loro punto di vista, sebbene tale diritto dovesse tuttavia conciliarsi con l'osservanza del principio di riservatezza; la Commissione avrebbe dovuto cercare, entro i limiti di ciò che è compatibile con l'osservanza del segreto professionale, di comunicare alla ricorrente dei dati utili per la tutela dei suoi interessi, scegliendo, eventualmente d'ufficio, i modi appropriati per una siffatta comunicazione. Nella fattispecie, alla Cera-Net sono state fornite alcune delle informazioni richieste e il consigliere-auditore ha verificato che i prezzi utilizzati fossero stati adeguati ove necessario. L'effettiva divulgazione avrebbe costituito una violazione della riservatezza, il cui mantenimento è essenziale per garantire la collaborazione dei produttori di paesi terzi.

Valutazione

111. Tale aspetto della controversia solleva – al pari del precedente – una questione di riservatezza delle informazioni. In questo caso, tuttavia, tale questione deve essere considerata, anzitutto, alla luce della posizione procedurale della Fliesen-Zentrum rispetto all'inchiesta antidumping.

49 — Sentenza *Timex/Consiglio e Commissione*, 264/82, EU:C:1985:119, punti 24 e 30.

112. Mi sembra chiaro che, dato che la Fliesen-Zentrum non è collegata ad alcun esportatore cinese e non ha partecipato al procedimento d'indagine, non può far valere essa stessa diritti individuali della difesa, e che la Commissione ha fornito motivazioni convincenti per concludere che non si possono far valere diritti di parti che hanno effettivamente partecipato al procedimento.

113. Pertanto, la questione è, nel contesto del procedimento principale e della presente domanda di pronuncia pregiudiziale, se la motivazione fosse adeguata per un atto regolamentare di applicazione generale. In altri termini, ci si chiede se fosse sufficiente per consentire ai soggetti interessati (non direttamente e individualmente) di comprendere l'iter logico seguito dalle istituzioni e alla Corte di esercitare il proprio potere di controllo. A tal fine, era necessario esporre i dettagli degli adeguamenti effettuati per tener conto delle differenze di qualità, di caratteristiche di commercializzazione e di costi?

114. Tutte le informazioni di cui dispongono la Corte o le parti generalmente interessate dai dazi antidumping, sono contenute nel considerando 61 del regolamento provvisorio, cui fanno riferimento i considerando 77, 86, e 87 del regolamento definitivo, il quale così recita: «Il valore normale è stato adeguato tenendo conto delle diverse caratteristiche, principalmente dovute al marchio OEM, e della diversa qualità di determinate tipologie non fabbricate dal paese produttore di riferimento, con un costo inferiore delle piastrelle di ceramica. Sono stati effettuati altri adeguamenti, ove necessario, per le imposte indirette, i costi di trasporto, assicurazione e movimentazione, i costi accessori, i costi di imballaggio, i costi di credito e bancari e le commissioni ogniquale volta sono risultati ragionevoli, precisi e giustificati da elementi di prova verificati».

115. Ritengo che tale enunciazione debba costituire, in linea di principio, una spiegazione sufficiente per un atto di applicazione generale. Essa indica il tipo di adeguamento effettuato e, almeno implicitamente, il senso di tale adeguamento, ossia al ribasso.

116. Certamente, in mancanza di cifre reali, è impossibile per una parte solo indirettamente interessata (come un importatore nella posizione della Fliesen-Zentrum) o per la Corte verificare l'esattezza dei calcoli. E, per quanto riguarda la Fliesen-Zentrum (e il settore delle mattonelle di ceramica in generale), sembra ragionevole ammettere che tali cifre debbano rimanere riservate.

117. Qualora esistessero prove specifiche del fatto che gli adeguamenti non sono stati effettuati correttamente, la Corte potrebbe prevedere la possibilità di chiedere che le cifre siano prodotte e di esaminarle. Ancora una volta, tenuto conto della versione attualmente in vigore del regolamento di procedura, consiglieri di essere cauti al riguardo.

118. Tuttavia, prove specifiche di tal genere non esistono e, in loro assenza e alla luce dello status della Fliesen-Zentrum riguardo all'intero procedimento antidumping, non sembrano sussistere ragioni per cui la Corte debba richiedere ulteriori dettagli sugli adeguamenti. Sebbene la Fliesen-Zentrum, al pari di qualsiasi altra parte indirettamente interessata, debba accettare, in via di principio, una motivazione rispondente ai requisiti previsti per una misura di applicazione generale, il fatto che essa avvii un procedimento dinanzi a un giudice nazionale che dà luogo a un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia non può conferirle il diritto di chiedere che la Corte esamini, in tale contesto, informazioni di cui il Tribunale avrebbe potuto disporre nel diverso contesto di un ricorso diretto proposto da una parte a ciò legittimata, direttamente interessata dalla misura antidumping.

119. Pertanto, sebbene possano rimanere incertezze riguardo all'esattezza del calcolo del valore normale, effettuato in base alle cifre fornite dal produttore statunitense in questione, che avrebbero potuto rilevare nel contesto di un ricorso diretto proposto dinanzi al Tribunale da una parte a ciò legittimata, ritengo che dette incertezze non siano tali da consentire alla Corte, nello specifico contesto procedurale in cui viene sollevata la questione, di dichiarare l'invalidità del regolamento impugnato.

Campionamento

I regolamenti antidumping

Il regolamento provvisorio

120. Il campionamento di produttori cinesi e dell'Unione conformemente all'articolo 17 del regolamento di base è spiegato ai considerando da 4 a 13. Il considerando 4 stabilisce che tutti i produttori esportatori noti della Cina, gli importatori e i produttori dell'Unione sono stati invitati a contattare la Commissione e a fornire informazioni generali sulle loro attività relative al prodotto in esame durante il periodo dell'inchiesta. Nei considerando successivi si legge quanto segue:

«2.1. Campionamento dei produttori esportatori cinesi

- (5) Per il campionamento sono pervenute centocinque risposte da produttori esportatori della Cina rappresentanti il 47% delle importazioni nel periodo dell'inchiesta (...)
- (6) Come previsto dall'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento di base, la Commissione ha selezionato un campione di produttori esportatori in base al massimo volume rappresentativo delle esportazioni del prodotto in esame verso l'Unione che potesse essere adeguatamente esaminato nel tempo disponibile. Il campione selezionato era costituito da tre gruppi, rappresentanti 10 produttori individuali, il 14,4% del volume totale delle esportazioni dalla Cina all'Unione e il 31,3% del volume totale degli esportatori che hanno collaborato durante il PI. Come previsto dall'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento di base, le parti interessate e le autorità cinesi sono state consultate in merito alla selezione del campione. Sono pervenute numerose osservazioni in relazione al campione proposto. La selezione del campione definitivo ha tenuto conto delle osservazioni ritenute appropriate.

2.2. Campionamento dei produttori dell'Unione

- (7) La [CET] ha confermato in una lettera inviata alla Commissione che tutte le società denunzianti hanno accettato di essere prese in considerazione per l'inserimento nel campione. Tenendo conto anche delle altre società che si sono manifestate, la Commissione ha perciò ricevuto informazioni relative a 73 produttori dell'Unione.
- (8) L'operazione di campionamento ha tenuto conto della grande frammentazione del settore delle piastrelle di ceramica. Perché i risultati relativi alle grandi aziende non prevalessero nell'analisi del pregiudizio, ma venisse opportunamente messa in luce la situazione delle piccole aziende, che costituiscono complessivamente la maggioranza della produzione dell'Unione, si è deciso che il campione fosse rappresentativo di tutti i segmenti, ossia aziende piccole, medie e grandi.
- (9) Sono stati identificati tre segmenti, in base al volume della produzione annuale:
 - Segmento 1: grandi aziende – produzione superiore a 10 milioni di mq,
 - segmento 2: aziende medie – produzione compresa tra 5 e 10 milioni di mq,
 - segmento 3: piccole aziende – produzione inferiore a 5 milioni di mq.

- (10) Nell'analisi degli indicatori microeconomici, i risultati delle società inserite in uno specifico segmento del campione sono stati valutati in base al contributo di quel segmento alla produzione totale dell'Unione (partendo dal peso specifico di ciascun segmento rispetto all'intero settore delle piastrelle di ceramica). In base alle informazioni pervenute in fase di inchiesta, i produttori del segmento 1 e del segmento 2 rappresentano rispettivamente circa un quarto della produzione totale dell'Unione, quelli del segmento 3 circa la metà della produzione totale dell'Unione. Oltre 350 aziende appartengono al segmento delle piccole aziende, oltre 40 a quello delle aziende medie e più di 20 a quello delle grandi aziende.
- (11) Il campione si è composto di dieci società. Si tratta delle società più grandi di ciascun segmento, tenuto conto di vendite, produzione e ubicazione geografica. Una delle società inserite nel campione appartiene al segmento delle grandi aziende, quattro al segmento delle aziende medie e cinque al segmento delle piccole aziende. Le società selezionate hanno sede in 6 Stati membri (Italia, Spagna, Polonia, Portogallo, Germania e Francia) e rappresentano complessivamente oltre il 90% della produzione totale dell'Unione. Tale campione corrispondeva al 24% della produzione totale dei produttori che hanno collaborato e al 7% della produzione totale dell'Unione.
- (12) Durante l'inchiesta, una società inserita nel campione originaria della Polonia ha deciso di interrompere la collaborazione con l'inchiesta. La Commissione non è stata in grado di ottenere la collaborazione di un altro produttore della Polonia.
- (13) Nonostante la revoca dell'impegno da parte del produttore polacco, il campione è rimasto altamente rappresentativo in conformità con tutti i criteri indicati nei considerando 8 e 10. Si è dunque deciso di portare avanti il procedimento con un campione costituito da nove produttori originari di cinque Stati membri».

Il regolamento definitivo

121. Il campionamento è stato esaminato ai considerando da 9 a 33. I considerando da 9 a 12 hanno respinto un'obiezione relativa a due produttori esportatori cinesi, circostanza irrilevante ai fini della causa in esame. Il considerando 13 ha concluso: «In assenza di altre osservazioni su questo punto, si confermano i considerando 5 e 6 del regolamento provvisorio».

122. Per quanto riguarda le questioni rientranti nella causa in esame, i considerando da 16 a 33 affermano quanto segue:

- «(16) Una parte interessata ha sostenuto che la divisione in diversi segmenti dell'industria dell'Unione e la copertura geografica del campione non lo rendevano valido sul piano statistico. A tale proposito si rammenta che l'industria di piastrelle di ceramica dell'Unione è altamente frammentata con oltre 500 produttori. Si è inoltre riscontrato che erano presenti tutti e tre i segmenti del settore, cioè le piccole, medie e grandi società. Affinché i risultati relativi alle grandi imprese non prevalessero nell'analisi del pregiudizio, ma si rispecchiasse opportunamente la situazione delle piccole società, che costituiscono complessivamente la maggioranza della produzione dell'Unione, si è deciso che il campione fosse rappresentativo di tutti i segmenti (ossia imprese piccole, medie e grandi). All'interno di ogni segmento sono state scelte le società più grandi, garantendo comunque la rappresentanza geografica.
- (17) Una parte interessata ha inoltre argomentato che la Commissione non era riuscita a dimostrare la rappresentatività del campione in seguito alla revoca dell'impegno del produttore polacco e che esso non era in ogni caso rappresentativo in termini di volume di vendite sul mercato dell'Unione.

- (18) È vero che un produttore polacco ha deciso di interrompere la collaborazione e che quindi ha dovuto essere escluso dal campione. Non è necessario tuttavia che un campione rifletta esattamente la ripartizione e il peso geografici degli Stati membri per essere rappresentativo. Dato che la ripartizione geografica è solo uno dei fattori di cui tenere conto per assicurare la rappresentatività, un approccio di questo tipo non sarebbe risultato praticabile dal punto di vista amministrativo. È sufficiente che il campione rifletta ampiamente le proporzioni dei principali paesi produttori interessati. La valutazione di questo criterio ha evidenziato che la revoca dell'impegno da parte della società polacca non ha influenzato la rappresentatività complessiva del campione. Alla luce di quanto esposto, si conferma che il campione dei produttori dell'Unione era sufficientemente rappresentativo ai sensi dell'articolo 17 del regolamento di base.
- (19) Per quanto riguarda la tesi concernente la rappresentatività complessiva del campione, si rammenta che data l'elevata frammentarietà dell'industria dell'Unione, è inevitabile che le società inserite nel campione corrispondano a una parte relativamente piccola della produzione totale dell'Unione. In ogni caso l'articolo 17 del regolamento di base stabilisce che le inchieste possono essere limitate a campioni statisticamente validi o che costituiscono il massimo volume rappresentativo della produzione, delle vendite o delle esportazioni che possa essere adeguatamente esaminato, senza tuttavia indicare una soglia quantitativa specifica per il livello di tale volume rappresentativo. Alla luce di quanto esposto, si conferma che il campione selezionato era sufficientemente rappresentativo ai sensi dell'articolo 17 del regolamento di base.
- (20) Una parte interessata ha sostenuto che la Commissione non ha inserito nel campione produttori dell'Unione che offrono prezzi di vendita bassi situati in paesi quali Polonia e Repubblica ceca, e che quindi tale campione non sarebbe rappresentativo dei prezzi medi di vendita dei produttori dell'Unione.
- (21) In risposta a questa argomentazione, la Commissione ha rilevato che i prezzi di vendita medi del campione dell'industria dell'Unione rientravano nella stessa fascia dei prezzi di vendita medi riportati dalle statistiche pubbliche. In ogni caso, come spiegato al considerando 125, l'inchiesta ha evidenziato che anche se si prendessero in considerazione i prezzi pubblici relativi a tali paesi, le conclusioni finali non varierebbero in modo significativo.
- (22) Alcune parti hanno presentato osservazioni sulla metodologia impiegata per selezionare il campione dell'industria dell'Unione rispetto a quella utilizzata per determinare il campione degli esportatori cinesi, basata unicamente sul volume delle esportazioni.
- (23) Per quanto concerne le diverse metodologie utilizzate per la selezione del campione dei produttori dell'Unione da un lato, e quello dei produttori esportatori cinesi dall'altro, si noti che esse sono state impiegate in base agli obiettivi del campionamento. Per quanto riguarda l'industria dell'Unione, la Commissione doveva valutare la situazione dell'intera industria e quindi sono stati scelti i criteri in grado di garantire il quadro più rappresentativo possibile dell'intero settore. Riguardo agli esportatori cinesi interessati, si è ritenuto opportuno formare un campione in base al volume di esportazioni più ampio del prodotto in esame e di conseguenza sono stati selezionati i maggiori esportatori. Si noti che l'articolo 17 del regolamento di base non stabilisce l'obbligo di selezionare entrambi i campioni in base ai medesimi criteri. Inoltre, in questo caso, prima di ultimare il campione dei produttori esportatori cinesi, alle parti che hanno collaborato e alle autorità cinesi è stata data l'opportunità di presentare osservazioni sul campione proposto. Le osservazioni trasmesse riguardavano la composizione del campione ma non la sua rappresentatività.
- (24) In seguito alla comunicazione delle conclusioni definitive, un'associazione di importatori ha sostenuto che l'articolo 17 del regolamento di base implica che è opportuno costituire i campioni dei produttori dell'Unione e quelli dei produttori esportatori in base ai medesimi criteri. Diverse

parti cinesi hanno anch'esse affermato, sempre dopo la comunicazione dei risultati, che vi era stata disparità di trattamento tra i produttori esportatori cinesi e i produttori dell'Unione nella scelta dei rispettivi campioni.

- (25) In risposta all'asserzione di cui sopra, secondo cui è opportuno applicare i medesimi criteri per la selezione del campione dei produttori dell'Unione e per quello dei produttori esportatori, come indicato al considerando 23, si ritiene che tali campioni possano essere formati in base a criteri distinti. In queste circostanze l'argomentazione è stata respinta.
- (26) In relazione al fatto che, come menzionato al considerando 23, non sono giunte osservazioni riguardo alla rappresentatività del campione, tali parti hanno sostenuto che, al momento della scelta dei campioni, le parti cinesi non sono state informate che per la selezione dei campioni venivano utilizzati parametri diversi, e quindi non hanno potuto presentare osservazioni in merito.
- (...)
- (28) In seguito alla comunicazione delle conclusioni definitive, una parte interessata ha affermato che, prendendo in considerazione i diversi segmenti per la selezione del campione, la Commissione ha violato l'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento di base, il quale dispone che l'analisi deve essere effettuata in relazione all'intera industria dell'Unione e non a certi gruppi o tipi di società.
- (29) L'affermazione in base alla quale la divisione del campione in tre segmenti viola l'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento di base, non può essere accolta. Come si può dedurre dal considerando 23, il campione selezionato era rappresentativo dell'intera industria dell'Unione e non solo di un gruppo specifico di società come sostenuto dalla parte interessata. Inoltre, l'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento di base, autorizza specificatamente la selezione di un campione al fine di determinare il pregiudizio. L'argomentazione è stata quindi ritenuta infondata e respinta.
- (30) In seguito alla comunicazione delle conclusioni definitive, la stessa parte interessata ha criticato il fatto che la ripartizione geografica era stata presa in considerazione per la selezione del campione, sostenendo che l'Unione è un mercato unico e che l'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento di base, autorizza la selezione di un campione unicamente in base al massimo volume rappresentativo della produzione.
- (31) Per quanto riguarda l'argomentazione concernente l'impiego del criterio di ripartizione geografica, si osserva che l'industria in oggetto è frammentata e che per valutare la rappresentatività delle società selezionate si ricorre alla ripartizione geografica dei produttori negli Stati membri in modo da riflettere le varie situazioni riscontrabili all'interno dell'Unione. Il campione copre gli Stati membri in cui si svolge circa il 90% della produzione dell'Unione; in seguito alla revoca dell'impegno della società polacca tale livello è rimasto elevato, pari a circa l'80%. Di conseguenza, la metodologia applicata dalla Commissione ha garantito che il campione fosse rappresentativo dell'intera produzione dell'Unione e che fosse conforme all'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento di base. L'argomentazione è stata pertanto respinta.
- (32) In seguito alla comunicazione delle conclusioni definitive, una parte interessata ha osservato che per il campione dei produttori dell'Unione erano state selezionate solo piccole e medie imprese, che presumibilmente presentavano costi e prezzi più elevati rispetto alle società cinesi di grandi dimensioni.

(33) Tale argomentazione non è tuttavia stata suffragata da alcun elemento di prova. Si noti che il campione comprendeva società appartenenti a tutti i segmenti. Oltre alle dimensioni delle società, altri fattori, quali costi delle materie prime, deprezzamento o utilizzo degli impianti, possono avere un impatto sui costi».

123. I considerando 125 e 126 sono anch'essi rilevanti ai fini di tale questione:

«(125) Una parte interessata, come indicato al considerando 20, ha messo in discussione i risultati dei considerando da 96 a 99 del regolamento provvisorio per quanto riguarda i prezzi di vendita dell'industria dell'Unione, sostenendo che i risultati non corrispondevano ai dati pubblici e che la Commissione non aveva tenuto conto dei produttori della Polonia e della Repubblica ceca al momento di determinare il prezzo unitario dell'Unione.

(126) Per quanto concerne questa argomentazione, è stata effettuata una simulazione includendo i prezzi di vendita registrati in Polonia, paese che rappresenta circa il 10% della produzione totale dell'Unione. Non si è svolto alcun esercizio di questo tipo per la Repubblica ceca, la cui produzione corrisponde a meno del 3% del totale della produzione dell'Unione. La simulazione effettuata ha evidenziato che, anche considerando i prezzi polacchi, i risultati finali non cambiano in modo significativo. Infine, coerentemente con la propria metodologia, la Commissione ha calcolato i prezzi di vendita dell'industria dell'Unione dopo aver effettuato gli adeguamenti del caso al fine di ottenere i prezzi al primo acquirente indipendente, in modo da garantire la comparabilità con i prezzi di vendita cinesi».

Questioni e osservazioni

124. Il *giudice del rinvio* osserva che, per determinare il livello di sub-quotazione dei prezzi, la Commissione ha utilizzato il campionamento, come consentito dall'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento di base, «[n]ei casi in cui il numero di denunziati, esportatori o importatori, tipi di prodotto o operazioni è molto elevato». Possono essere utilizzati due tipi di campionamento: «un numero adeguato di parti, prodotti o operazioni con l'utilizzazione di campioni statisticamente validi, sulla base delle informazioni disponibili al momento della selezione» oppure «[i]l massimo volume rappresentativo della produzione, delle vendite o delle esportazioni che possa essere adeguatamente esaminato entro il periodo di tempo disponibile». È chiaro che il primo tipo è stato utilizzato per determinare i prezzi dei produttori dell'Unione e il secondo tipo per determinare i prezzi dei produttori cinesi. Il giudice del rinvio chiede se siffatto approccio sia valido, dato che ha comportato essenzialmente il campionamento da un gran numero di piccoli produttori dell'Unione (che rappresentano solo il 7% della produzione dell'Unione) e da un numero ristretto di grossi produttori cinesi (14,4% della produzione cinese), anche se entrambi i mercati sono estremamente frammentati e composti in gran parte da PMI. I campioni potrebbero quindi non essere confrontabili, il che farebbe sorgere dubbi sull'obiettività della determinazione. Inoltre, i produttori dell'Unione oggetto di campionamento erano tutti originari di Stati membri occidentali in cui i prezzi sono più elevati, e nessuno proveniente da Stati membri in cui i prezzi sono inferiori. Non è chiaro pertanto se i livelli di sub-quotazione riscontrati (dal 43,2% al 55,7% ai sensi del considerando 113 del regolamento definitivo) siano stati accuratamente e obiettivamente determinati.

125. La *Fliesen-Zentrum* formula nuovamente, in larga misura, le stesse considerazioni, sia pure più dettagliate, insistendo sulla necessità che i due campioni siano costituiti in modo analogo. Inoltre, la rappresentatività del campione dell'Unione dovrebbe riguardare almeno il 25% dei produttori dell'Unione, conformemente al requisito minimo previsto per l'avvio di un'inchiesta⁵⁰. Il modo in cui

50 — L'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento di base osta all'avvio di un'inchiesta in base a una denuncia da parte di produttori che rappresentano meno del 25% della produzione dell'Unione. La *Fliesen-Zentrum* menziona alcuni casi in cui è stato considerato sufficiente ai fini del campionamento tra il 40% e il 50% della produzione dell'Unione.

la Commissione ha omesso di confrontare dati omogenei viola il principio della parità di trattamento, il requisito dell'obiettività di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento di base e la regola del dazio inferiore di cui all'articolo 9, paragrafo 4, del medesimo regolamento. Inoltre, l'uso di campioni che rappresentano solo il 7% e il 14,4% dei rispettivi mercati non risponde al grado di rappresentatività richiesto.

126. Il *Consiglio* sostiene, in primo luogo, che il danno all'industria dell'Unione è stato valutato in base ai dati macro e microeconomici provenienti, rispettivamente, dall'intera industria e dai produttori dell'Unione oggetto di campionamento; la composizione del campione cinese non poteva incidere sulla valutazione del danno. In secondo luogo, il campione dell'Unione ha tenuto conto della frammentarietà dell'industria. I produttori cechi o polacchi non erano inclusi in quanto un produttore polacco ha cessato di collaborare e la produzione ceca è inferiore al 3% della produzione dell'Unione, ma la Commissione ha eseguito una simulazione che includeva i prezzi polacchi e ha rilevato che i risultati cambiavano di poco. In terzo luogo, la Fliesen-Zentrum non ha formulato osservazioni durante il procedimento relativo alla composizione del campione cinese, e non può farlo ora nell'ambito di un procedimento pregiudiziale. In ogni caso, l'uso di un diverso metodo per il campione cinese rientra nel potere discrezionale delle istituzioni e, nella fattispecie, ha fornito la massima rappresentatività per ciascun gruppo. Infine, i dazi antidumping imposti erano, in ogni caso, inferiori ai margini di dumping rilevati.

127. La *Commissione* afferma che è errato supporre che lo scopo dei due campioni sia semplicemente di stabilire il livello di sub-quotazione dei prezzi. Il campione dell'Unione serve anche a raccogliere un'ampia serie di dati microeconomici che dovrebbero riguardare tutte le categorie di produttori dell'Unione per individuare qualsiasi variazione di tipo geografico o di dimensioni, mentre il campione degli esportatori è volto a rappresentare la più alta percentuale possibile delle importazioni dell'Unione al fine di garantire che i prezzi si avvicinino il più possibile alla media reale. L'uso dei due metodi è quindi pienamente giustificato, non viola il principio della parità di trattamento e non mette in discussione l'obiettività dell'analisi. Per quanto riguarda l'assenza di produttori dell'Europa orientale nel campione dell'Unione, le istituzioni non dispongono di mezzi per richiedere la collaborazione e i principali produttori polacchi non hanno collaborato. In ogni caso, l'Europa occidentale rappresenta l'80% della produzione dell'Unione, e i dati accessibili al pubblico, provenienti dalla Polonia e dalla repubblica ceca hanno dimostrato che la loro inclusione avrebbe comportato una lieve differenza.

128. Per quanto riguarda la possibilità che potesse essere imposto un dazio di importo inferiore se il margine di sub-quotazione fosse stato stabilito su una diversa base, la Commissione afferma che il regolamento impugnato è stato redatto in inglese e che il termine «underselling margin» (la differenza tra prezzi di dumping e prezzi indicativi per l'industria dell'Unione – «*Zielunterbietungsspanne*» in tedesco e «*marge de sous-cotation des prix indicatifs*» in francese, equivalente a «margine di pregiudizio») è stato tradotto erroneamente⁵¹ in tedesco (e in francese) come se fosse stato «undercutting margin» (la differenza tra prezzi di dumping e prezzi effettivi dell'industria dell'Unione, già ridotti dagli effetti del dumping – «*Preisunterbietungsspanne*» in tedesco e «*marge de sous-cotation des prix*» in francese).

Valutazione

129. La questione principale in questa sede è se, quando le istituzioni hanno rilevato che «le importazioni oggetto di dumping sono state effettuate a prezzi sensibilmente inferiori a quelli dei prodotti simili dell'industria [dell'Unione]» (articolo 3, paragrafo 3, del regolamento di base), il confronto effettuato dalle stesse sia stato invalidato in quanto uno dei due metodi di campionamento,

51 — In particolare, nel considerando 198 del regolamento definitivo: «Si sottolinea inoltre che tali *margini di underselling* sono superiori ai *margini di dumping* indicati ai considerando da 88 a 93 e il *margine di pregiudizio* deve pertanto servire da base per stabilire il livello del dazio, conformemente al principio del dazio inferiore». (Il corsivo è mio).

consentito dall'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento di base, è stato utilizzato per valutare i prezzi cinesi e l'altro è stato utilizzato per valutare i prezzi dell'Unione. Questioni secondarie consistono nell'accertare se fosse necessario includere, nel campione dell'Unione, uno o più produttori originari degli Stati membri dell'Europa orientale in cui sono praticati presumibilmente prezzi inferiori, e se il campione dell'Unione fosse sufficientemente rappresentativo. Inoltre, qualora uno di tali fattori abbia determinato una sovrastima del livello di sub-quotazione dei prezzi, sorge la questione se tale circostanza avrebbe dovuto comportare l'applicazione della regola del dazio inferiore di cui all'articolo 9, paragrafo 4, del regolamento di base.

130. Iniziando dall'esame delle questioni secondarie, ritengo che le motivazioni fornite per giustificare l'assenza dei produttori polacchi e cechi siano ragionevoli e coerenti, sia nei regolamenti provvisorio e definitivo che nelle osservazioni delle istituzioni. La scelta effettuata ai fini della selezione dei produttori rientra certamente, a mio avviso, nell'ampio potere discrezionale di cui dispongono le istituzioni nel valutare una situazione economica complessa, e non può essere loro addebitata la revoca dell'impegno a collaborare da parte del produttore polacco nel corso dell'inchiesta né la mancanza di collaborazione da parte di altri produttori. Inoltre, sono stati effettuati controlli per verificare se sui risultati non abbia inciso in modo significativo l'assenza di dati forniti da produttori dell'Europa orientale (in particolare, polacchi).

131. Per quanto riguarda la rappresentatività, l'argomento della Fliesen-Zentrum's secondo il quale il campione dell'Unione deve includere almeno il 25% della produzione dell'Unione è, a mio avviso, infondato. L'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento di base non riguarda la rappresentatività dei campioni, e nessuno dei casi dalla stessa citati conferma la sua asserzione.

132. Passando ora all'esame della questione principale, osservo anzitutto che l'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento di base non richiede espressamente che campioni diversi debbano essere costituiti su una base perfettamente confrontabile. Ritengo inoltre che tale disposizione non possa essere interpretata nel senso che contiene implicitamente un requisito di tal genere, in quanto riguarda «casi in cui il numero di denunzianti, esportatori o importatori, tipi di prodotto o operazioni è molto elevato» e la limitazione a «un numero adeguato di parti, prodotti o operazioni». Le categorie interessate, in quanto tali, non possono essere sempre confrontate, cosicché i metodi di campionamento non saranno spesso confrontabili.

133. Inoltre, risulta chiaramente dall'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento di base che la selezione definitiva di parti, tipi di prodotti o operazioni spetta alla Commissione. Le istituzioni hanno fornito, a mio avviso, adeguate motivazioni riguardo al modo in cui hanno operato. Per quanto attiene ai prezzi delle esportazioni cinesi, la preoccupazione principale consisteva nell'ottenere la migliore approssimazione possibile a un prezzo medio esatto ed era logico, a tal fine, selezionare esportatori che rappresentassero il massimo volume di vendite. Il campionamento dell'industria dell'Unione, tuttavia, doveva essere adeguato a una più ampia varietà di scopi e non poteva essere quindi limitato ai maggiori produttori.

134. Ciò detto, è vero che l'accertamento del pregiudizio deve implicare «un esame obiettivo» del volume delle importazioni oggetto di dumping, i loro effetti sui prezzi nel mercato dell'Unione e la loro incidenza sull'industria dell'Unione (articolo 3, paragrafo 2, del regolamento di base) e che i campioni devono essere «statisticamente validi» (articolo 17, paragrafo 1).

135. Al riguardo, sembra, certamente, quantomeno plausibile che il metodo usato per la Cina (massimo volume, e quindi maggiori produttori) possa aver determinato un prezzo inferiore a quello che sarebbe risultato qualora fosse stato incluso nel campione un maggior numero di piccoli produttori; i grossi produttori possono essere in condizione di beneficiare di economie di scala e quindi di vendere a prezzi inferiori. Per contro, e analogamente, il metodo utilizzato per l'Unione avrebbe potuto determinare un prezzo più elevato. In tal caso, il livello di sub-quotazione dei prezzi

rilevato avrebbe potuto essere più elevato rispetto all'ipotesi in cui entrambi i campioni fossero stati selezionati in base allo stesso metodo. (Lo stesso varrebbe per le vendite sottocosto – underselling – basate su dati provenienti dalle stesse fonti, cosicché le osservazioni della Commissione riguardanti la terminologia e la traduzione a tal riguardo non sembrano particolarmente pertinenti).

136. Tuttavia, dette possibilità non sono affatto certezze né si è provveduto a sottoporre alla Corte cifre o calcoli dettagliati che le rendano particolarmente credibili. Un'altra possibilità altrettanto plausibile è che i prezzi all'esportazione cinesi fossero determinati più da condizioni concorrenziali nel mercato di importazione che dalle dimensioni o dalla capacità del produttore, cosicché un diverso metodo di campionamento per gli esportatori cinesi non avrebbe modificato il risultato⁵². In mancanza di prove, è quindi impossibile supporre che il livello di sub-quotazione dei prezzi o delle vendite sottocosto sarebbe stato significativamente diverso se fosse stato utilizzato lo stesso metodo per entrambi i campioni.

137. Pertanto, non vedo motivi per ritenere che la valutazione della sub-quotazione dei prezzi nel regolamento impugnato sia stata comunque invalidata dalla scelta di due diversi metodi di campionamento o che sussistessero incompatibilità con la regola del dazio inferiore di cui all'articolo 9, paragrafo 4, del regolamento di base.

Conclusione

138. Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, ritengo che la Corte debba rispondere al Finanzgericht München nel senso che il regolamento di esecuzione (UE) n. 917/2011 del Consiglio, del 12 settembre 2011, che istituisce un dazio antidumping definitivo e dispone la riscossione definitiva del dazio provvisorio istituito sulle importazioni di piastrelle di ceramica originarie della Repubblica popolare cinese non è invalido per nessuno dei motivi esposti nella domanda di pronuncia pregiudiziale.

52 — I dati di Eurostat, prodotti nella causa C-569/13, Bricmate, sembrano indicare che, per tutto il periodo considerato nell'ambito dell'inchiesta, i prezzi delle piastrelle di ceramica importate dalla Cina erano significativamente e costantemente più elevati in Germania che nel Regno Unito, sebbene le quantità importate nei due Stati membri fossero grosso modo confrontabili. I prezzi per (quantitativi minori di) importazioni in Lettonia e Romania erano, tuttavia, costantemente inferiori in misura ancor più significativa.