



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

2 dicembre 2021 \*

«Impugnazione – Dumping – Importazioni di vetro solare originario della Cina – Regolamento (CE) n. 1225/2009 – Articolo 2, paragrafo 7, lettere b) e c) – Status di impresa operante in condizioni di economia di mercato – Diniego – Nozione di “distorsione di rilievo derivante dal precedente sistema a economia pianificata”, ai sensi dell’articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino – Vantaggi fiscali»

Nelle cause riunite C-884/19 P e C-888/19 P,

aventi ad oggetto due impugnazioni ai sensi dell’articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea, introdotte il 3 e il 4 dicembre 2019,

**Commissione europea**, rappresentata inizialmente da L. Flynn, T. Maxian Rusche e A. Demeneix, successivamente da L. Flynn e T. Maxian Rusche, in qualità di agenti,

ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

**Xinyi PV Products (Anhui) Holdings Ltd**, con sede in Anhui (Cina), rappresentata da Y. Melin e B. Vigneron, avvocati,

ricorrente in primo grado,

**GMB Glasmanufaktur Brandenburg GmbH**, con sede in Tschernitz (Germania), rappresentata da R. MacLean, solicitor,

interveniente in primo grado (C-884/19),

e

**GMB Glasmanufaktur Brandenburg GmbH**, con sede in Tschernitz (Germania), rappresentata da R. MacLean, solicitor,

ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

\* Lingua processuale: l’inglese.

**Xinyi PV Products (Anhui) Holdings Ltd**, con sede in Anhui (Cina), rappresentata da Y. Melin e B. Vigneron, avvocati,

ricorrente in primo grado,

**Commissione europea**, rappresentata inizialmente da L. Flynn, T. Maxian Rusche e A. Demeneix, successivamente da L. Flynn e T. Maxian Rusche, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado (C-888/19 P),

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da K. Jürimäe (relatrice), presidente della Terza Sezione, facente funzione di presidente della Quarta Sezione, S. Rodin e N. Piçarra, giudici,

avvocato generale: G. Pitruzzella

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'8 luglio 2021,

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

- 1 Con i rispettivi ricorsi, la Commissione europea e la GMB Glasmanufaktur Brandenburg GmbH (in prosieguo: la «GMB») chiedono l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 24 settembre 2019, Xinyi PV Products (Anhui) Holdings/Commissione (T-586/14 RENV; in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2019:668), con cui il Tribunale ha annullato il regolamento di esecuzione (UE) n. 470/2014 della Commissione, del 13 maggio 2014, che istituisce un dazio antidumping definitivo e dispone la riscossione definitiva del dazio provvisorio istituito sulle importazioni di vetro solare originario della Repubblica popolare cinese (GU 2014, L 142, pag. 1, e rettifica in GU 2014, L 253, pag. 4; in prosieguo: il «regolamento controverso»).

### **Contesto normativo**

#### ***L'accordo antidumping***

- 2 Con la decisione 94/800/CE, del 22 dicembre 1994, relativa alla conclusione a nome della Comunità europea, per le materie di sua competenza, degli accordi dei negoziati multilaterali dell'Uruguay Round (1986-1994) (GU 1994, L 336, pag. 1), il Consiglio dell'Unione europea ha approvato l'accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), firmato a Marrakech il 15 aprile 1994, e gli accordi di cui agli allegati da 1 a 3 di detto accordo, tra i quali figura l'accordo relativo all'applicazione dell'articolo VI dell'accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio 1994 (GU 1994, L 336, pag. 103; in prosieguo: l'«accordo antidumping»).

- 3 L'articolo 2 dell'accordo antidumping stabilisce le regole che disciplinano la «[d]eterminazione del dumping».

### ***Diritto dell'Unione***

- 4 All'epoca dei fatti all'origine della controversia, le disposizioni che disciplinavano l'adozione di misure antidumping da parte dell'Unione europea figuravano nel 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 (GU 2009, L 343, pag. 51, e rettifica in GU 2010, L 7, pag. 22; in prosieguo: il «regolamento di base»).

- 5 Ai sensi del considerando 6 del regolamento di base:

«Per determinare il valore normale relativo ai paesi che non hanno un'economia di mercato, conviene dettare le regole per la scelta di un appropriato paese terzo ad economia di mercato da utilizzare a tale scopo e, qualora non sia possibile trovare un paese terzo adatto, stabilire che il valore normale può essere determinato su qualsiasi altra base equa».

- 6 L'articolo 2, paragrafi da 1 a 6, di tale regolamento stabilisce le regole per determinare il valore normale.

- 7 L'articolo 2, paragrafo 7, di detto regolamento così stabilisce:

«a) Nel caso di importazioni in provenienza da paesi non retti da un'economia di mercato [(i)nclusi Albania, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Corea del Nord, Kirghizistan, Moldova, Mongolia, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan)], 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 la Comunità, oppure, qualora ciò non sia possibile, su qualsiasi altra base equa, compreso il prezzo realmente pagato o pagabile nella Comunità per un prodotto simile, se necessario debitamente adeguato per includere un equo margine di profitto.

(...)

b) Nel caso di inchieste antidumping relative ad importazioni in provenienza dalla Repubblica popolare cinese, dal Vietnam e dal Kazakistan, nonché da qualsiasi paese non retto da un'economia di mercato che sia membro dell'OMC alla data di apertura dell'inchiesta, il valore normale è determinato a norma dei paragrafi da 1 a 6 qualora, in base a richieste debitamente motivate di uno o più produttori oggetto dell'inchiesta e in funzione dei criteri e delle procedure di cui alla lettera c), sia dimostrata la prevalenza di condizioni dell'economia di mercato per il produttore o per i produttori in questione relativamente alla produzione e alla vendita del prodotto simile. Qualora ciò non sia possibile, si applica il regime di cui alla lettera a).

c) La domanda di cui alla lettera b) deve (...) contenere prove sufficienti in ordine al fatto che il produttore opera in condizioni di economia di mercato. Ciò si verifica quando:

– le decisioni delle imprese in materia di prezzi, costi e fattori produttivi, inclusi ad esempio le materie prime, le spese per gli impianti tecnologici e la manodopera, la produzione, le vendite e gli investimenti, vengano prese in risposta a tendenze del mercato che

rispecchiano condizioni di domanda e di offerta, senza significative interferenze statali, ed i costi dei principali mezzi di produzione riflettano nel complesso i valori di mercato;

- le imprese dispongano di una serie ben definita di documenti contabili di base soggetti a revisione contabile indipendente e che siano d'applicazione in ogni caso in linea con le norme internazionali in materia di contabilità;
  - i costi di produzione e la situazione finanziaria delle imprese non siano soggette a distorsioni di rilievo derivanti dal precedente sistema ad economia non di mercato relativamente alle svalutazioni anche degli attivi, alle passività di altro genere, al commercio di scambio e ai pagamenti effettuati mediante compensazione dei debiti;
  - le imprese in questione siano soggette a leggi in materia fallimentare e di proprietà che garantiscano certezza del diritto e stabilità per la loro attività, e
  - le conversioni del tasso di cambio siano effettuate ai tassi di mercato.
- (...)».

## Fatti

- 8 I fatti della controversia, quali risultano dalla sentenza impugnata, possono essere riassunti come segue.
- 9 La Xinyi PV Products (Anhui) Holdings Ltd (in prosieguo: la «Xinyi PV»), una società con sede in Cina, ivi produce ed esporta nell'Unione il vetro solare oggetto del regolamento controverso. Essa ha come azionista unico la Xinyi Solar (Hong Kong) Ltd, società stabilita ad Hong Kong (Cina), la quale è quotata alla Borsa di Hong Kong.
- 10 Nell'ambito del procedimento che ha condotto all'adozione del regolamento controverso, la Xinyi PV ha presentato, il 21 maggio 2013, una domanda di ammissione al beneficio del trattamento riservato alle imprese operanti in economia di mercato (in prosieguo: il «TEM»), ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 7, lettere b) e c), del regolamento di base.
- 11 Dopo aver ricevuto le risposte di Xinyi PV al questionario antidumping e a una richiesta di informazioni supplementari, la Commissione ha verificato le informazioni presentate alla sede cinese di questa società tra il 21 e il 26 giugno 2013. Alla fine del mese di giugno e nel luglio 2013, Xinyi PV ha prodotto, in accordo con la Commissione e in linea con le richieste di quest'ultima, ulteriori informazioni.
- 12 Con lettera del 22 agosto 2013, la Commissione ha informato Xinyi PV di ritenere di non poter dare seguito alla sua domanda di ammissione al TEM in quanto, sebbene tale società soddisfacesse le condizioni di cui all'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), primo, secondo, quarto e quinto trattino, del regolamento di base, essa non soddisfaceva tuttavia la condizione di cui all'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, di tale regolamento (in prosieguo: la «lettera del 22 agosto 2013»). La Commissione ha invitato Xinyi PV a presentare le sue osservazioni.
- 13 Il 1° settembre 2013, Xinyi PV ha presentato le sue osservazioni contestando le valutazioni della Commissione.

- 14 Con lettera del 13 settembre 2013, la Commissione ha informato Xinyi PV della sua decisione finale di respingere la sua domanda di beneficiare del TEM (in prosieguo: la «lettera del 13 settembre 2013»).
- 15 Dalle lettere del 22 agosto e del 13 settembre 2013, riprodotte per estratto ai punti da 63 a 65 della sentenza impugnata, risulta che tale rifiuto si basava sulla considerazione che Xinyi PV non soddisfaceva il criterio di concessione di cui all'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, del regolamento di base, secondo cui i costi di produzione e la situazione finanziaria delle società non devono essere soggetti ad alcuna distorsione di rilievo derivante dal precedente sistema ad economia pianificata (in prosieguo: il «terzo criterio di concessione del TEM»). Infatti, secondo la Commissione, la Xinyi PV ha beneficiato di due regimi fiscali vantaggiosi, vale a dire, da un lato, il programma «2 Free 3 Halve», che consente alle società a capitale straniero di beneficiare di un'esenzione fiscale totale (0%) per due anni e, nei tre anni successivi, di un'aliquota d'imposta del 12,5%, in luogo dell'aliquota normale del 25%, e, dall'altro, il regime fiscale delle imprese ad alta tecnologia, in applicazione del quale la società è assoggettata ad un'aliquota d'imposta ridotta del 15% in luogo di quella normale del 25%.
- 16 Il 26 novembre 2013, la Commissione europea ha adottato il regolamento (UE) n. 1205/2013, che istituisce un dazio antidumping provvisorio sulle importazioni di vetro solare dalla Repubblica popolare cinese (GU 2013, L 316, pag. 8; in prosieguo: il «regolamento provvisorio»).
- 17 Nei considerando da 34 a 47 di tale regolamento, la Commissione ha ricordato i motivi per cui a quattro società o gruppi di società che avevano collaborato all'inchiesta, tra cui Xinyi PV, era stato negato il TEM. In particolare, il considerando 43 recitava come segue
- «[T]utti e quattro i produttori esportatori, individualmente o come gruppo, non sono stati in grado di dimostrare di non essere stati soggetti a distorsioni di rilievo dovute a un sistema ad economia non di mercato. Di conseguenza, tali società o gruppi di società non hanno soddisfatto il terzo criterio per l'ottenimento del TEM. Più precisamente, tutti e quattro i produttori esportatori o gruppi di produttori esportatori hanno beneficiato di regimi fiscali preferenziali».
- 18 Il 13 maggio 2014, la Commissione ha adottato il regolamento controverso, con il quale ha imposto un dazio antidumping definitivo sulle importazioni di vetri solari prodotti da Xinyi PV.
- 19 Nel considerando 34 di questo regolamento, essa ha confermato le conclusioni espone nei considerando da 34 a 47 del regolamento provvisorio, secondo cui tutte le domande di ammissione al TEM dovevano essere respinte. In particolare, il considerando 33 del regolamento impugnato stabilisce che:
- «[Xinyi PV] ha affermato che i vantaggi ricavati da regimi fiscali preferenziali e da sovvenzioni non rappresentano una quota significativa del suo fatturato. A tale proposito, va ricordato questo argomento, insieme ad altri, era già stato trattato nella [lettera del 13 settembre 2013], nella quale la Commissione aveva informato la parte in merito all'accertamento ai fini del TEM. In particolare è stato sottolineato che il vantaggio assoluto ottenuto durante il [periodo di inchiesta] è per sua stessa natura irrilevante per valutare se la distorsione sia “significativa”. Pertanto, quest'argomentazione è stata respinta».

## **Il procedimento prima del ricorso e la sentenza impugnata**

- 20 Con ricorso depositato presso la cancelleria del Tribunale il 7 agosto 2014, la Xinyi PV ha chiesto l'annullamento del regolamento controverso nella parte che la riguarda. A sostegno del suo ricorso, essa faceva valere quattro motivi, il primo dei quali, suddiviso in due parti, riguardava la violazione dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, del regolamento di base.
- 21 Con sentenza del 16 marzo 2016, Xinyi PV Products (Anhui) Holdings/Commissione (T-564/14, EU:T:2016:154), il Tribunale ha accolto la prima parte di questo primo motivo, ritenendo, in sostanza, che la Commissione avesse commesso un errore manifesto di valutazione nel ritenere che la distorsione derivante dai vantaggi fiscali conferiti dalle autorità cinesi a Xinyi PV fosse stata indotta «dal precedente sistema ad economia non di mercato». Di conseguenza, senza esaminare la seconda parte di questo motivo, il Tribunale ha annullato il regolamento controverso per quanto riguarda Xinyi PV.
- 22 Questa sentenza è stata annullata dalla Corte di giustizia nella sentenza del 28 febbraio 2018, Commissione/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings (C-301/16 P, EU:C:2018:132), sulla base del rilievo secondo il quale il Tribunale aveva commesso diversi errori di diritto nell'interpretazione della condizione di distorsione determinata «dal precedente sistema ad economia non di mercato» di cui all'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, del regolamento di base. La Corte ha pertanto rinviato la causa al Tribunale e ha riservato le spese.
- 23 Dopo il rinvio della causa al Tribunale, quest'ultimo ha ripreso il procedimento. Xinyi PV, la Commissione e GMB hanno presentato le loro osservazioni sulle conseguenze da trarre dalla sentenza del 28 febbraio 2018, Commissione/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings (C-301/16 P, EU:C:2018:132) per la risoluzione della controversia e hanno risposto per iscritto alle domande poste dal Tribunale. Si è tenuta una nuova udienza.
- 24 Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha accolto la seconda parte del primo motivo dedotto da Xinyi PV con la motivazione che il rigetto, da parte della Commissione, della domanda di ammissione al beneficio del TEM di tale società era viziato da un errore manifesto di valutazione quanto all'esistenza di una distorsione significativa dei costi di produzione e della situazione finanziaria di detta società. Il Tribunale ha quindi annullato il regolamento controverso senza esaminare gli altri tre motivi sollevati da quest'ultima.

## **Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti**

- 25 Nella sua impugnazione nella causa C-884/19 P, la Commissione chiede che la Corte voglia:
- annullare la sentenza impugnata;
  - respingere il primo motivo del ricorso in primo grado come infondato;
  - rinviare la causa al Tribunale di primo grado affinché si pronunci sui motivi dal secondo al quarto del ricorso in primo grado; e
  - riservare le spese del presente procedimento e dei precedenti procedimenti ad esso collegati, cioè quelli di primo grado e la precedente impugnazione.

- 26 Nel suo ricorso nella causa C-888/19 P, GMB chiede che la Corte voglia:
- annullare la sentenza impugnata;
  - respingere la seconda parte del primo motivo del ricorso in primo grado come infondato;
  - rinviare la causa al Tribunale di primo grado affinché si pronunci sugli altri motivi di ricorso in primo grado; e
  - condannare Xinyi PV al pagamento delle spese da essa sostenute nel presente caso, nonché nel procedimento di primo grado e nella precedente impugnazione.
- 27 Nella sua comparsa di risposta nei due ricorsi, Xinyi PV chiede che la Corte voglia:
- respingere entrambi i ricorsi; e
  - condannare la Commissione e GMB alle spese.
- 28 Con decisione del presidente della Corte dell'11 marzo 2020, le cause C-884/19 P e C-888/19 P sono state riunite ai fini della fase orale e della sentenza.

### **Sulle impugnazioni**

- 29 A sostegno dei loro rispettivi ricorsi, la Commissione e la GMB fanno valere ciascuno tre motivi che essenzialmente si sovrappongono. Detti motivi riguardano, in primo luogo, errori di diritto nell'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, del regolamento di base e nella ripartizione dell'onere della prova, in secondo luogo, errori di diritto nell'applicazione di tale disposizione e, in terzo luogo, irregolarità procedurali.
- 30 Occorre esaminare in primo luogo i primi motivi sollevati a sostegno dei presenti ricorsi.

### ***Argomenti delle parti***

- 31 Con il primo motivo di ricorso nella causa C-884/19 P e con la prima parte del primo motivo di ricorso nella causa C-888/19 P, la Commissione e GMB, rispettivamente, sostengono in sostanza che, ai punti da 55 a 61, 67 e 68 della sentenza impugnata, il Tribunale ha commesso taluni errori di diritto nell'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, del regolamento di base e, secondo la Commissione, dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera b), del medesimo regolamento. Con la seconda parte del primo motivo di ricorso nella causa C-888/19 P, GMB contesta inoltre al Tribunale di aver commesso un errore di diritto, ai punti 68, 69 e 72 di tale sentenza, quanto alla ripartizione dell'onere della prova per l'applicazione dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, di detto regolamento.
- 32 In un primo momento, la Commissione, nel suo primo motivo di ricorso, e GMB, nella prima parte del suo primo motivo di ricorso, sostengono che il Tribunale ha erroneamente preso in considerazione, ai fini dell'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, del regolamento di base, i fattori elencati per il calcolo del valore normale all'articolo 2, paragrafi

da 1 a 6, di tale regolamento e ha stabilito un nesso tra la significativa distorsione della situazione finanziaria della società e i fattori relativi alla produzione e alla vendita del prodotto simile in questione.

- 33 In primo luogo, la Commissione e, in sostanza, GMB sottolineano che il Tribunale ha erroneamente invertito l'ordine logico delle fasi di determinazione del valore normale in un'inchiesta riguardante la Cina. Contrariamente all'approccio adottato dal Tribunale, l'articolo 2, paragrafi da 1 a 6, del regolamento di base sarebbe irrilevante ai fini dell'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 7, lettere b) e c), terzo trattino, di tale regolamento. In effetti, la sua applicazione, nel contesto di un'inchiesta contro la Cina, sarebbe la conseguenza del rispetto delle condizioni di cui all'articolo 2, paragrafo 7, lettera c) di tale regolamento, che combinerebbe indicatori macro e microeconomici. Di questi, solo il criterio di cui alla prima parte dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), primo trattino, dello stesso regolamento richiederebbe un impatto concreto sui prezzi e sui costi.
- 34 Inoltre, la Corte avrebbe già dichiarato, nella sentenza del 16 luglio 2015, Commissione/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, punti da 47 a 50 e 53), che l'articolo 2, paragrafo 7, del regolamento di base riflette un approccio specifico dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Pertanto, non è possibile stabilire una corrispondenza tra questa disposizione e l'articolo 2 dell'accordo antidumping, che sarebbe stato recepito nell'ordinamento giuridico dell'Unione all'articolo 2, paragrafi da 1 a 6, del regolamento di base.
- 35 In secondo luogo, la Commissione e GMB ritengono che, ai punti 58 e 59 della sentenza impugnata, il Tribunale abbia erroneamente giustificato la sua interpretazione alla luce dell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, del regolamento di base, che fa riferimento alle distorsioni «relativamente alle svalutazioni anche degli attivi, alle passività di altro genere, al commercio di scambio e ai pagamenti effettuati mediante compensazione di debiti».
- 36 Infatti, come il Tribunale ha rilevato al punto 59 della sentenza impugnata, questo elenco sarebbe meramente indicativo.
- 37 In ogni caso, secondo la Commissione, tra le voci elencate in tale elenco, solo gli accordi di compensazione sono menzionati all'articolo 2, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento di base, senza essere inclusi tra le voci utilizzate per il calcolo del valore normale secondo il metodo di cui all'articolo 2, paragrafi da 1 a 6, di tale regolamento.
- 38 Nella sua comparsa di risposta nel ricorso nella causa C-884/19 P, GMB ha aggiunto che le voci elencate nell'elenco indicativo si riferivano a fattori che avevano un impatto diretto sulla situazione finanziaria di un'impresa piuttosto che sui suoi costi di produzione, per cui tali voci non potevano giustificare il collegamento con l'articolo 2, paragrafi da 1 a 6, del regolamento di base. Inoltre, il Tribunale non avrebbe sufficientemente motivato la sua conciliazione di tale disposizione con l'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, dello stesso regolamento.
- 39 In terzo luogo, la Commissione e GMB ritengono che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto ai punti da 59 a 61 della sentenza impugnata, in quanto ha applicato per analogia la sentenza del 19 luglio 2012, Consiglio/Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group (C-337/09 P, EU:C:2012:471, punti da 79 a 82). In tale sentenza, la Corte si sarebbe limitata a interpretare la

prima parte dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), primo trattino, del regolamento di base. Orbene, la formulazione, lo scopo e l'oggetto di questa disposizione sarebbero diversi da quelli dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, di tale regolamento.

- 40 In quarto luogo, la Commissione e GMB sottolineano, in sostanza, che l'interpretazione adottata dal Tribunale priva l'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, di una parte del suo effetto utile. Il legislatore dell'Unione avrebbe infatti mantenuto, in questa disposizione, due criteri distinti, vale a dire, da un lato, l'esistenza di distorsioni significative nei costi di produzione di una società che richiede il TEM e, dall'altro, l'esistenza di distorsioni significative nella sua situazione finanziaria. Orbene, l'interpretazione adottata dal Tribunale si risolverebbe nel subordinare l'esistenza di una distorsione significativa della situazione finanziaria alla dimostrazione che tale distorsione comporta una distorsione significativa dei costi di produzione.
- 41 La Commissione sottolinea, in questo contesto, che il criterio della capacità finanziaria è ampio e copre una valutazione globale che non si riferisce necessariamente ai costi di produzione o ai prezzi. Il legislatore dell'Unione avrebbe quindi supposto che, se la situazione finanziaria è significativamente distorta, l'impresa non opera in condizioni di economia di mercato e, pertanto, i suoi costi o prezzi sono suscettibili di essere complessivamente distorti. Questo si verificerebbe quando l'azienda è esente da tasse.
- 42 In quinto luogo, la Commissione ritiene che l'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), quarto e quinto trattino, del regolamento di base sostenga la sua interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, di tale regolamento. Da un lato, i criteri di cui al quarto e quinto trattino sarebbero astratti e non richiederebbero alcuna valutazione dell'impatto effettivo sulla possibilità di calcolare il valore normale in base ai paragrafi da 1 a 6 di tale articolo. D'altra parte, prendere in considerazione il rapporto «esenzione fiscale/fatturato» porterebbe a una discriminazione ingiustificata tra i beneficiari della stessa misura fiscale.
- 43 GMB si è anche fondata sulla struttura dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c) del regolamento di base per sottolineare che i cinque trattini di questa disposizione prevedono criteri specifici. Ne conseguirebbe che la situazione finanziaria è un fattore legato alla produzione e alla vendita del prodotto simile in questione.
- 44 In un secondo momento, con la seconda parte del primo motivo di impugnazione nella causa C-888/19 P, GMB afferma che il Tribunale è incorso in un errore di diritto ai punti 68, 69 e 72 di detta sentenza, nella parte in cui ha statuito che la Commissione avrebbe dovuto fornire più ampie spiegazioni nella sua decisione di rigetto della domanda di ammissione al beneficio del TEM di Xinyi PV affrontando l'incidenza concreta delle distorsioni della situazione finanziaria di quest'ultima. Così facendo, il Tribunale avrebbe erroneamente trasferito alla Commissione l'onere della prova della sussistenza delle condizioni di concessione del TEM, mentre tale onere graverebbe, secondo la giurisprudenza della Corte, sulla parte che chiede la concessione di tale status. Secondo GMB, contrariamente a quanto è sottinteso ai punti 72 e 73 della sentenza impugnata, spettava a Xinyi PV dimostrare che i regimi fiscali preferenziali in questione non comportavano distorsioni significative della sua situazione finanziaria, e non alla Commissione stabilire il contrario, essendo quest'ultima istituzione tenuta soltanto a valutare gli elementi di prova forniti da Xinyi PV, ciò che peraltro ha fatto nel caso di specie
- 45 L'PV confuta tutti questi argomenti.

- 46 In primo luogo, Xinyi PV comprende l'argomento della Commissione nel senso che, secondo tale istituzione, i termini «relativamente alla produzione e alla vendita del prodotto simile», di cui all'articolo 2, paragrafo 7, lettera b), del regolamento di base, riguardano unicamente la prima parte del primo criterio di concessione del TEM, di cui all'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), primo trattino, di tale regolamento. Orbene, una siffatta lettura sarebbe incompatibile con la formulazione stessa dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, di tale regolamento, che si riferisce specificamente ai costi di produzione del prodotto simile. Inoltre, la Commissione avrebbe omesso di chiarire quale sarebbe la finalità degli altri quattro criteri di concessione del TEM, se essi non consentono di fondarsi sui costi e sui prezzi di vendita in vigore in Cina durante il periodo dell'inchiesta, nel caso in cui tali costi e prezzi di vendita siano idonei a calcolare il valore normale. La Commissione procederebbe a un'interpretazione di questi altri criteri in un modo che è scollegato dalla finalità dell'articolo 2, paragrafo 7, lettere b) e c) del regolamento medesimo.
- 47 In secondo luogo, Xinyi PV ritiene, in sostanza, che il Tribunale poteva correttamente fare un parallelo, nella presente causa, con la causa che ha dato luogo alla sentenza del 19 luglio 2012, Consiglio/Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group (C-337/09 P, EU:C:2012:471). In entrambi i casi, infatti, le istituzioni dell'Unione avrebbero rifiutato di esaminare le prove fornite a sostegno di una domanda di ammissione al beneficio del TEM.
- 48 Inoltre, come nel contesto dell'applicazione dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), primo trattino, del regolamento di base, la Commissione, nell'ambito del terzo trattino di tale disposizione, dovrebbe sempre valutare l'impatto della distorsione o meno sui prezzi o sui costi del produttore. Non può accontentarsi di una valutazione astratta e imprecisa.
- 49 In terzo luogo, per quanto riguarda l'argomento secondo cui i termini «situazione finanziaria» di cui all'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, del regolamento di base hanno un effetto utile, Xinyi PV sostiene che, se una distorsione significativa della situazione finanziaria di una società incide sui suoi prezzi piuttosto che sui suoi costi, l'interpretazione data dal Tribunale non priverebbe tali termini del loro effetto utile.
- 50 In quarto luogo, per quanto riguarda il quarto e il quinto trattino dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), del regolamento di base, sarebbe ovvio che il fatto che una società non sia sottoposta a procedura fallimentare, che è rilevante nel contesto del quarto trattino di questa disposizione, distorce i suoi costi e prezzi. Del pari, l'eventuale beneficio, pertinente nel contesto del quinto trattino di tale disposizione, di un tasso di cambio più vantaggioso di quello di mercato nell'acquisto o nella vendita di valuta estera avrebbe un impatto, rispettivamente, sui costi e sui prezzi della società.
- 51 Nelle loro comparse di risposta e controrepliche depositate nella causa C-884/19 P, rispettivamente, la Commissione e GMB sostengono che non esiste un requisito generale comune ai cinque criteri per la concessione del TEM di cui ai cinque trattini dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), del regolamento di base per dimostrare una reale distorsione dei costi di produzione.
- 52 A questo proposito, la Commissione sottolinea, tra l'altro, che alla luce della formulazione dell'articolo 2, paragrafo 7, lettere b) e c), del regolamento di base, il requisito della prevalenza di condizioni di economia di mercato per il produttore interessato relativamente alla produzione e alla vendita del prodotto simile non fa alcun riferimento ai costi di produzione e all'assenza di una reale distorsione di tali costi. La Commissione e GMB ritengono, in sostanza, che questo

requisito sia quindi semplicemente rivolto al contesto in cui opera il produttore, mentre i cinque criteri elencati all'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), di tale regolamento riguardano diversi aspetti di tale contesto. Xinyi PV accetterebbe d'altronde che il quarto e il quinto criterio implicino automaticamente un impatto sui costi. Per la Commissione e GMB, lo stesso dovrebbe valere per il terzo criterio.

- 53 La Commissione osserva inoltre che non si può dedurre un'interpretazione diversa dalla finalità dell'articolo 2, paragrafo 7, del regolamento di base, che è inteso a evitare di prendere in considerazione i prezzi e i costi nei paesi non retti da un'economia di mercato nella misura in cui tali parametri non sono il normale risultato delle forze di mercato in tali paesi. Si tratterebbe quindi di una disposizione di soglia, mentre i criteri di cui all'articolo 2, paragrafo 7, lettera c) di tale regolamento tenderebbero a determinare se una società che richiede il TEM sia soggetta solo alle normali leggi di mercato. Questa natura di soglia sarebbe distorta se tutti questi criteri fossero subordinati, come ha fatto il Tribunale, alla dimostrazione di un impatto effettivo sui costi di produzione per ogni specifico prodotto fabbricato ed esportato dalla società per ogni periodo d'inchiesta.
- 54 GMB aggiunge che la prassi decisionale della Commissione conferma la possibilità di rifiutare il TEM ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino del regolamento di base sulla base di distorsioni che incidono solo sulla situazione finanziaria dell'operatore interessato, ad esempio a causa dell'esistenza di un regime fiscale preferenziale. Inoltre, dalla giurisprudenza del Tribunale risulterebbe che l'articolo 2, paragrafi da 1 a 6, e l'articolo 2, paragrafo 7, di tale regolamento costituiscono due serie di norme distinte.

## ***Giudizio della Corte***

### *Osservazioni preliminari*

- 55 L'articolo 2, paragrafo 7, del regolamento di base, seguendo quanto indicato nel considerando 6 di tale regolamento, introduce un regime speciale che stabilisce norme dettagliate per il calcolo del valore normale in relazione alle importazioni provenienti da paesi non retti da un'economia di mercato (v., per analogia, sentenza del 16 luglio 2015, Commissione/Rusal Armenal, C-21/14 P, EU:C:2015:494, punto 47).
- 56 In tal senso, secondo l'articolo 2, paragrafo 7, lettera a), del regolamento di base, nel caso di importazioni in provenienza da paesi non retti da un'economia di mercato, in deroga alle norme stabilite all'articolo 2, paragrafi da 1 a 6, del medesimo regolamento, il valore normale è determinato, in linea di principio, in base al prezzo o al valore costruito in un paese terzo ad economia di mercato, vale a dire secondo il metodo del paese di riferimento. Detta disposizione mira così ad evitare che vengano presi in considerazione i prezzi e i costi vigenti in paesi non retti da un'economia di mercato, nella misura in cui tali parametri non sono la risultante normale delle forze che si esercitano sul mercato [sentenza del 28 febbraio 2018, Commissione/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, EU:C:2018:132, punto 64 e giurisprudenza ivi citata].
- 57 Tuttavia, in virtù dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera b), del regolamento di base, nel caso di inchieste antidumping relative ad importazioni provenienti, in particolare, dalla Cina, il valore normale è determinato conformemente all'articolo 2, paragrafi da 1 a 6, del medesimo regolamento e, di conseguenza, non secondo il metodo del paese di riferimento, qualora, in base a domande debitamente motivate di uno o più produttori oggetto dell'inchiesta e nel rispetto dei

criteri e delle procedure di cui all'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), del citato regolamento, sia dimostrata la prevalenza di condizioni dell'economia di mercato per il produttore o i produttori in questione, relativamente alla produzione e alla vendita del prodotto simile di cui trattasi [sentenza del 28 febbraio 2018, Commissione/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, EU:C:2018:132, punto 65 e giurisprudenza ivi citata].

- 58 Come si evince dai vari regolamenti da cui risulta l'articolo 2, paragrafo 7, lettera b), del regolamento di base, questo meccanismo è volto a consentire ai produttori soggetti a condizioni di economia di mercato emerse, segnatamente, in Cina, di beneficiare di uno status corrispondente alla loro situazione individuale piuttosto che alla situazione generale del paese in cui sono stabiliti [sentenza del 28 febbraio 2018, Commissione/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, EU:C:2018:132, punto 66 e giurisprudenza ivi citata].
- 59 Pertanto, l'onere della prova incombe al produttore che desidera beneficiare del TEM in virtù dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera b), del regolamento di base. A tale scopo l'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), primo comma, di detto regolamento stabilisce che la domanda presentata dal produttore in questione deve contenere prove sufficienti, come specificate in quest'ultima disposizione, del fatto che egli opera in condizioni di economia di mercato. Non spetta dunque alle istituzioni dell'Unione provare che il produttore non soddisfa le condizioni previste per beneficiare di detto status. Spetta, invece, a dette istituzioni valutare se gli elementi forniti dal produttore interessato siano sufficienti a dimostrare che i criteri enunciati nell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), primo comma, sono soddisfatti in vista della concessione a favore di detto produttore del beneficio del TEM, ed al giudice dell'Unione verificare che tale valutazione non sia viziata da un errore manifesto [v., in tal senso, sentenze del 2 febbraio 2012, Brosmann Footwear (HK) e a./Consiglio, C-249/10 P, EU:C:2012:53, point 32, nonché del 28 febbraio 2018, Commissione/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, EU:C:2018:132, punto 67 e giurisprudenza ivi citata].
- 60 Nella fattispecie, è pacifico che la domanda di Xinyi PV intesa a conseguire il beneficio del TEM è stata respinta per il solo motivo che detta società non aveva dimostrato di soddisfare il terzo criterio per ottenere il TEM, previsto dall'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, del regolamento di base.
- 61 In virtù della suddetta disposizione, il produttore interessato deve presentare prove sufficienti, atte a dimostrare che i suoi costi di produzione e la sua situazione finanziaria non sono soggetti a distorsioni di rilievo derivanti dal precedente sistema ad economia non di mercato, in particolare relativamente alle svalutazioni anche degli attivi, alle passività di altro genere, al commercio di scambio e ai pagamenti effettuati mediante compensazione dei debiti.
- 62 Dalla formulazione di tale disposizione risulta che essa impone due condizioni cumulative, una relativa all'esistenza di una distorsione significativa dei costi di produzione e della situazione finanziaria dell'impresa in questione e l'altra relativa al fatto che tale distorsione sia dimostrata essere indotta dal precedente sistema ad economia non di mercato [sentenza del 28 febbraio 2018, Commissione/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, EU:C:2018:132, punto 70].
- 63 La sentenza impugnata riguarda solo la prima di queste condizioni, avendo il Tribunale constatato che la Commissione aveva commesso un errore manifesto nella sua valutazione su questo punto.

- 64 A questo proposito, il Tribunale ha dichiarato, al punto 55 della sentenza impugnata, che, tenuto conto della formulazione dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera b), del regolamento di base, i criteri di cui all'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), del regolamento medesimo riguardano la fabbricazione e la vendita del prodotto simile interessato. Considerando che tale precisazione si inserisce nel contesto dell'articolo 2 di tale regolamento, che fissa le regole per il calcolo del valore normale, il Tribunale ha statuito, al punto 57 della sentenza impugnata, che i criteri enunciati all'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), del medesimo regolamento, complessivamente intesi, «esprimono la volontà di verificare che l'operatore che richiede di beneficiare del TEM agisca, per quanto concerne la produzione e la vendita del prodotto simile interessato, in conformità ai principi che consentono un calcolo del valore normale».
- 65 È in questo contesto che, ai punti da 58 a 61 della sentenza impugnata, il Tribunale ha interpretato l'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, del regolamento di base nel senso che, trattandosi di circostanze o misure che riguardano la situazione finanziaria dell'impresa da un punto di vista generale, la Commissione deve comunque valutare, sulla base delle prove prodotte nel corso del procedimento amministrativo, se tali circostanze o misure causino effettivamente una distorsione significativa dei fattori che determinano gli elementi relativi alla fabbricazione e alla vendita del prodotto simile in questione.
- 66 Nella fattispecie, il Tribunale ha essenzialmente dichiarato, ai punti da 66 a 72 della sentenza impugnata, che la Commissione non poteva basarsi unicamente sul vantaggio fiscale di cui beneficiava Xinyi PV e sul fatto che tale vantaggio potesse attirare investitori nel capitale, per non tener conto del terzo criterio di concessione del TEM. A tal fine, esso ha osservato, al punto 67 di detta sentenza, che questi motivi riguardavano tutt'al più la situazione finanziaria di questa società da un punto di vista eminentemente astratto, senza alcun legame con gli elementi esplicitamente menzionati all'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, del regolamento di base o con altri elementi relativi alla produzione e alla vendita del prodotto simile in questione, la cui significativa distorsione dovuta al vantaggio controverso metterebbe in dubbio la possibilità di un valido calcolo del valore normale ai sensi dell'articolo 2, paragrafi da 1 a 6, del regolamento di base.
- 67 Da tali richiami risulta che il Tribunale ha, in sostanza, interpretato l'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, del regolamento di base nel senso che l'esistenza di una distorsione significativa della situazione finanziaria globale del produttore interessato può portare al rigetto, da parte della Commissione, di una domanda di ammissione al beneficio del TEM di tale produttore solo se detta distorsione incide sulla produzione o sulla vendita del prodotto simile interessato, circostanza che spetta alla Commissione valutare.
- 68 Con il primo motivo di impugnazione nella causa C-884/19 P nonché con la prima parte del primo motivo di impugnazione nella causa C-888/19 P, la Commissione e GMB contestano tale interpretazione, a loro avviso viziata da diversi errori di diritto. Nella seconda parte del primo motivo di ricorso in quest'ultima causa, GMB lamenta anche che il Tribunale ha commesso un errore nell'invertire l'onere della prova.
- 69 È quindi opportuno esaminare, in successione, queste due affermazioni.

*Sugli errori di diritto nell'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, del regolamento di base*

- 70 Secondo giurisprudenza costante, ai fini dell'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione si deve tenere conto non solo dei suoi termini, ma anche del contesto e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (sentenza del 12 settembre 2019, Commissione/Kolachi Raj Industrial, C-709/17 P, EU:C:2019:717, punto 82 e giurisprudenza ivi citata).
- 71 È alla luce di tale giurisprudenza che occorre procedere all'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, del regolamento di base, che enuncia il terzo criterio di concessione del TEM e, più specificamente, della condizione relativa all'esistenza di una distorsione significativa dei costi di produzione e della situazione finanziaria dell'impresa in questione.
- 72 In primo luogo, per quanto riguarda l'interpretazione letterale di tale condizione, occorre ricordare che, come risulta dall'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, del regolamento di base e dal punto 61 della presente sentenza, il produttore interessato deve presentare prove sufficienti per dimostrare che «i suoi costi di produzione e la sua situazione finanziaria non sono soggetti a distorsioni di rilievo».
- 73 L'uso della congiunzione «e» implica inequivocabilmente che spetta al produttore medesimo stabilire, da un lato, l'assenza di distorsione significativa dei suoi costi di produzione e, dall'altro, l'assenza di distorsione significativa della sua situazione finanziaria. La suddetta condizione si basa quindi su due subcondizioni cumulative e distinte.
- 74 Questa circostanza implica che il TEM non può essere concesso se manca una di queste subcondizioni, indipendentemente dal fatto che si tratti della subcondizione relativa all'assenza di una distorsione significativa, causata dal precedente sistema ad economia non di mercato, dei costi di produzione del produttore interessato o di quella relativa all'assenza di una distorsione significativa della situazione finanziaria del produttore.
- 75 Orbene, subordinando la possibilità di respingere una domanda di concessione del TEM all'esistenza di una distorsione significativa della situazione finanziaria del produttore interessato, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, del regolamento di base, alla constatazione che tale distorsione riguarda la fabbricazione e la vendita del prodotto simile in questione, l'interpretazione effettuata dal Tribunale, come esposta ai punti da 64 a 67 della presente sentenza, si risolve nel confondere le dette subcondizioni cumulative e distinte e rende inconferente il riferimento alla significativa distorsione della situazione finanziaria del produttore interessato.
- 76 Il fatto che tale disposizione preveda un elenco di parametri che possono dar luogo a distorsioni che rientrano nel suo campo di applicazione, «relativamente alle svalutazioni anche degli attivi, alle passività di altro genere, al commercio di scambio e ai pagamenti effettuati mediante compensazione dei debiti», non è tale da contraddire tale interpretazione.

- 77 Infatti, oltre alla circostanza che, come il Tribunale ha correttamente rilevato al punto 59 della sentenza impugnata, l'uso dell'avverbio «anche» evidenzia il carattere puramente indicativo di tale elenco, esso non stabilisce alcun legame esplicito tra i parametri che esso enuncia e gli elementi presi in considerazione ai fini del calcolo del valore normale ai sensi dell'articolo 2, paragrafi da 1 a 6, del regolamento di base.
- 78 Ne consegue che, data la sua formulazione, l'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, del regolamento di base non contiene alcuna indicazione nel senso di un collegamento tra la valutazione dell'esistenza di una distorsione significativa della situazione finanziaria del produttore interessato e i suoi costi di produzione o i fattori pertinenti per la determinazione del valore normale ai sensi dell'articolo 2, paragrafi da 1 a 6, di tale regolamento.
- 79 Al contrario, questa formulazione suggerisce che il terzo criterio per la concessione del TEM si riferisca alla situazione finanziaria del produttore interessato in senso lato e non si riferisce necessariamente in termini restrittivi ai costi di produzione o ai prezzi.
- 80 Pertanto, come dedotto in sostanza dalla Commissione e da GMB, l'interpretazione compiuta dal Tribunale contraddice la chiara formulazione dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, del regolamento di base.
- 81 In secondo luogo, anche il contesto e la ratio dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, del regolamento di base invalidano l'interpretazione adottata dal Tribunale e confermano quella esposta al punto 79 della presente sentenza.
- 82 In primo luogo, per quanto riguarda lo stretto legame che il Tribunale ha stabilito tra questa disposizione e l'articolo 2, paragrafi da 1 a 6, del regolamento di base, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza citata ai punti da 55 a 57 della presente sentenza, l'articolo 2, paragrafo 7, di tale regolamento istituisce un regime specifico che deroga alle regole generali di calcolo del valore normale previste dall'articolo 2, paragrafi da 1 a 6, del regolamento medesimo. Questo regime specifico si applica alle importazioni da paesi ad economia non di mercato.
- 83 Orbene, tale regime specifico si basa, in linea di principio, sul metodo del paese di riferimento ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera a), del regolamento di base, che continua ad applicarsi per difetto, in virtù dell'articolo 2, paragrafo 7, lettere b) e c), del medesimo regolamento, anche nelle inchieste antidumping relative alle importazioni provenienti, segnatamente, dalla Cina. Solo se un produttore cinese dimostra a sufficienza di diritto di soddisfare tutte e cinque le condizioni di cui all'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), di tale regolamento, questo metodo non gli sarà applicato e la Commissione sarà tenuta a calcolare il valore normale, per tale produttore, secondo il metodo di cui all'articolo 2, paragrafi da 1 a 6, del regolamento medesimo per le importazioni da paesi ad economia di mercato [v., in tal senso, sentenza del 28 febbraio 2018, Commissione/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, EU:C:2018:132, punto 80].
- 84 In tal senso, nel caso di un'inchiesta antidumping relativa a importazioni dalla Cina, l'applicazione delle norme generali dell'articolo 2, paragrafi da 1 a 6, del regolamento di base presuppone che ricorrano tutte le condizioni di cui all'articolo 2, paragrafo 7, lettere b) e c), dello stesso regolamento.
- 85 Orbene, subordinando, ai punti 57 e 61 della sentenza impugnata, l'applicazione dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), del regolamento di base ad un'analisi, a livello del produttore interessato, volta a verificare se tale produttore operi secondo principi che consentano un calcolo del valore

normale o se l'applicazione di tali regole generali porterebbe a risultati artificiosi, il Tribunale ha confuso i regimi stabiliti, rispettivamente, all'articolo 2, paragrafi da 1 a 6, e all'articolo 2, paragrafo 7, del regolamento di base, e così facendo violato la ratio di tali disposizioni.

- 86 Inoltre, contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale al punto 61 della sentenza impugnata, una siffatta interpretazione non può neppure essere fondata su un'analogia con il punto 82 della sentenza del 19 luglio 2012, Consiglio/Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group (C-337/09 P, EU:C:2012:471), in cui la Corte ha dichiarato, per quanto riguarda l'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), primo trattino, del regolamento di base, che enuncia il primo criterio di concessione del TEM, che il carattere significativo o meno di un intervento statale nelle decisioni del produttore in questione in materia di prezzi, costi e fattori produttivi deve essere valutato con riguardo alla finalità di detta disposizione, che è intesa a garantire che il produttore operi a condizioni di economia di mercato e, segnatamente, che i costi di cui trattasi siano o meno rilevanti ai fini della concessione del TEM.
- 87 Orbene, il primo criterio di concessione del TEM, previsto dall'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), primo trattino, del regolamento di base, riguarda esplicitamente le decisioni del produttore in materia di prezzi, costi e fattori produttivi (v., in tal senso, sentenza del 19 luglio 2012, Conseil/Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group, C-337/09 P, EU:C:2012:471, punto 79), a differenza del terzo criterio di concessione del TEM oggetto delle presenti controversie. In ogni caso, nella sentenza del 19 luglio 2012, Consiglio/Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group (C-337/09 P, EU:C:2012:471), la Corte non ha stabilito alcun nesso diretto tra le condizioni di concessione del TEM previste all'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), del regolamento di base e le disposizioni dell'articolo 2, paragrafi da 1 a 6, di tale regolamento.
- 88 In secondo luogo, come il Tribunale ha rilevato al punto 54 della sentenza impugnata, dall'articolo 2, paragrafo 7, lettera b), del regolamento di base risulta che la concessione del TEM è subordinata alla dimostrazione, sulla base di domande debitamente documentate presentate dal produttore interessato e conformemente ai criteri e alle procedure di cui all'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), di tale regolamento, della «prevalenza [per tale produttore] delle condizioni di un'economia di mercato relativamente alla produzione e alla vendita del prodotto simile».
- 89 Tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto dal Tribunale ai punti 55 e 57 della sentenza impugnata, non se ne può dedurre che tutti e cinque i criteri di cui all'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), del regolamento di base riguardino la fabbricazione e la vendita del prodotto simile in questione, nella misura in cui lo richiederebbe il terzo trattino di tale disposizione, come implicito nel punto 60 di tale sentenza e, in presenza di misure che incidono sulla situazione finanziaria dell'impresa da un punto di vista generale, la Commissione deve comunque valutare se tali misure causino effettivamente una distorsione significativa che incida sulla produzione o sulla vendita del prodotto simile in questione.
- 90 In effetti, nulla nella struttura dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c) del regolamento di base suggerisce che ciascuno dei cinque criteri enunciati in tale disposizione debba essere valutato esplicitamente in relazione ai fattori che incidono direttamente sulla produzione e sulla vendita del prodotto simile in questione. In tal senso, occorre osservare, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 67 delle sue conclusioni, che tali criteri includono, ad esempio, nel quarto e quinto trattino di tale disposizione, criteri relativi alla assoggettabilità alle leggi in materia di diritto fallimentare e di proprietà e alle operazioni di cambio. Orbene, questi criteri non sono, per

definizione, direttamente collegati con la produzione e la vendita del prodotto simile in questione, anche se, come risulta pacifico del resto tra tutte le parti del presente ricorso, si può supporre che questi fattori possano influenzare indirettamente i costi o i prezzi del produttore interessato.

- 91 Analogamente, come ha rilevato in sostanza l'avvocato generale al paragrafo 68 delle sue conclusioni, il criterio relativo all'esistenza di una distorsione significativa della situazione finanziaria del produttore interessato deve essere inteso, tenuto conto della sua formulazione generale e della ratio dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), del regolamento di base, nel senso che comprende, in senso lato, tutte le misure, anche di carattere generale, come i regimi fiscali preferenziali, che comportano una distorsione significativa della situazione finanziaria di tale produttore. Ciò è tanto più vero in quanto si può presumere, in presenza di tali misure, che esse possano falsare i costi e i prezzi del suddetto produttore, fatta salva la possibilità per il produttore interessato di dimostrare il contrario.
- 92 In terzo luogo, una tale interpretazione è anche conforme alla finalità del regime speciale istituito dall'articolo 2, paragrafo 7, del regolamento di base e ricordato ai punti 56 e 58 della presente sentenza.
- 93 Lo scopo di questa disposizione, infatti, è quello di evitare di prendere in considerazione i prezzi e i costi prevalenti nei paesi ad economia non di mercato, poiché questi parametri non sono il normale risultato delle forze di mercato, come l'avvocato generale ha correttamente sottolineato al paragrafo 69 delle sue conclusioni, indipendentemente dal fatto che le misure distorcano direttamente o indirettamente i parametri di un'economia di mercato e quindi abbiano un effetto sui prezzi e sui costi del prodotto simile interessato.
- 94 Dalle considerazioni che precedono risulta che l'interpretazione data dal Tribunale all'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, del regolamento di base è viziata da errori di diritto in quanto contraddice il chiaro tenore letterale di tale disposizione e non tiene conto del contesto normativo, della ratio e della finalità della stessa.
- 95 Pertanto, il primo motivo del ricorso nella causa C-884/19 P e la prima parte del primo motivo del ricorso nella causa C-888/19 P devono essere accolti.

*Sul presunto errore di diritto nell'attribuzione dell'onere della prova*

- 96 Con la seconda parte del primo motivo della sua impugnazione, GMB contesta al Tribunale di essere incorso in un errore di diritto quanto alla ripartizione dell'onere della prova del rispetto del terzo criterio di concessione del TEM.
- 97 A questo proposito, occorre ricordare che, al punto 60 della sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato che, nel caso di misure riguardanti la situazione finanziaria del produttore interessato da un punto di vista generale, spetta alla Commissione valutare, alla luce delle prove prodotte nel corso del procedimento amministrativo, se tali misure falsino effettivamente tale situazione in relazione alla produzione o alla vendita del prodotto simile interessato.
- 98 Così facendo, il Tribunale pone a carico della Commissione l'onere di dimostrare che esiste una distorsione significativa della situazione finanziaria del produttore interessato che incide sulla produzione o sulla vendita del prodotto simile in questione.

- 99 Orbene, secondo la giurisprudenza citata al punto 59 della presente sentenza, l'onere di provare che tutti i criteri di cui all'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), del regolamento di base sono stati soddisfatti spetta al produttore che desidera beneficiare del TEM ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera b), del medesimo regolamento. Alla Commissione non incombe dimostrare che il produttore non soddisfa le condizioni per tale status, ma valutare se le prove fornite dal produttore in questione sono sufficienti a dimostrare che sono soddisfatti i criteri di cui all'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), per potergli concedere il TEM.
- 100 Il Tribunale ha quindi commesso un errore nell'invertire l'onere della prova, per cui anche la seconda parte del primo motivo del ricorso nella causa C-888/19 P deve essere accolta.
- 101 In queste circostanze, essendo i primi motivi di ricorso fondati, la sentenza impugnata deve essere annullata, senza che sia necessario esaminare gli altri motivi di ricorso sollevati a sostegno delle presenti impugnazioni.

### **Sul procedimento di primo grado**

- 102 Ai sensi dell'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, la Corte stessa può statuire definitivamente sulla controversia, qualora lo stato degli atti lo consenta.
- 103 Nella specie, a sostegno del suo ricorso, Xinyi PV ha sollevato quattro motivi, il primo relativo alla violazione dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, del regolamento di base, il secondo relativo alla violazione dell'articolo 2, paragrafo 10, lettera i), dello stesso regolamento, il terzo relativo alla violazione dell'articolo 2, paragrafi 8 e 9, dello stesso regolamento e il quarto relativo alla violazione dei diritti della difesa.
- 104 In considerazione, in particolare, del fatto che il primo motivo è stato oggetto di discussione in contraddittorio dinanzi al Tribunale e che il suo esame non richiede l'adozione di alcuna ulteriore misura di organizzazione del procedimento o di istruzione del fascicolo, la Corte ritiene che si possa statuire sul ricorso per quanto concerne tale motivo, e che occorra statuire definitivamente su di esso (v., in tal senso, sentenza dell'8 settembre 2020, Commissione e Consiglio/Carreras Sequeros e a., C-119/19 P e C-126/19 P, EU:C:2020:676, punto 130, nonché del 16 settembre 2021, Commissione/Belgio e Magnetrol International, C-337/19 P, EU:C:2021:741, punto 158).

### ***Sulla violazione dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, del regolamento di base***

- 105 Con questo primo motivo, Xinyi PV contesta alla Commissione di aver violato l'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, del regolamento di base.
- 106 A questo proposito, va ricordato che, come risulta dai punti 61 e 62 della presente sentenza, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, del regolamento di base, il produttore interessato deve presentare prove sufficienti tali da dimostrare che i suoi costi di produzione e la sua situazione finanziaria non sono soggetti a distorsioni significative derivanti dal precedente sistema ad economia non di mercato. Tale disposizione impone pertanto due condizioni cumulative relative, l'una, all'esistenza di una distorsione di rilievo dei costi di produzione e della situazione finanziaria dell'impresa interessata e, l'altra, al fatto che tale distorsione risulti derivare dal precedente sistema ad economia non di mercato.

- 107 Con la prima parte del suo primo motivo, la Xinyi PV lamenta che la Commissione ha inficiato il regolamento impugnato di un vizio di legittimità ritenendo che i vantaggi fiscali di cui aveva beneficiato costituissero distorsioni derivanti dal precedente sistema ad economia non di mercato ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, del regolamento di base.
- 108 Nel caso in questione, nella lettera del 13 settembre 2013, la Commissione ha essenzialmente considerato che il regime di imposta sul reddito, che comprende i benefici fiscali in questione, e che tratta favorevolmente alcune aziende o settori economici considerati strategici dal governo cinese, implica che questo regime non costituisce un'economia di mercato ma risulta in gran parte da un sistema di pianificazione statale.
- 109 A questo proposito, va ricordato che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, del regolamento di base deve essere inteso nel senso che esso impone al produttore di dimostrare in modo giuridicamente adeguato che i suoi costi di produzione e la sua situazione finanziaria non sono soggetti a distorsioni significative derivanti da un sistema economico ad economia non di mercato, indipendentemente dal fatto che si tratti di un sistema di commercio di Stato o di un sistema che è già in transizione, in alcuni settori, verso un sistema di economia di mercato [sentenza del 28 febbraio 2018, Commissione/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, UE:C:2018:132, punti 85 e 95].
- 110 Inoltre, dato l'onere della prova a carico del produttore, il collegamento di una misura che consiste nel concedere vantaggi fiscali agli investimenti stranieri in settori considerati strategici, come l'alta tecnologia, a vari piani quinquennali attuati in Cina, è sufficiente per presumere che questa misura costituisca una distorsione «derivante dal precedente sistema ad economia non di mercato», ai sensi di questa disposizione. Infatti, anche a voler ritenere che i piani quinquennali cinesi non prevedano più, da ora in poi, obiettivi di produzione specifici per tutti i settori dell'economia, contrariamente a quanto accadeva quando la Cina era ancora un paese a commercio di Stato, è tuttavia risaputo che tali piani giocano ancora un ruolo fondamentale nell'organizzazione dell'economia cinese, anche dopo le riforme di detto sistema economico, in quanto contengono obiettivi precisi per un gran numero di settori che sono vincolanti per tutti i livelli di governo [v., in tal senso, sentenza del 28 febbraio 2018, Commissione/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, UE:C:2018:132, punti 94 e 95].
- 111 Orbene, nel caso di specie, non è contestato che i benefici fiscali in questione possono essere collegati a vari regimi attuati in Cina e che questo paese, nonostante le riforme del suo modello economico, è ancora considerato, come risulta dal regime previsto dall'articolo 2, paragrafo 7, lettere b) e c), del regolamento di base, come un paese in linea di principio non retto da un'economia di mercato, cosicché il contesto in cui operano questi benefici fiscali è radicalmente diverso da quello in cui eventualmente operano misure simili nei paesi ad economia di mercato [v., in tal senso, sentenza del 28 febbraio 2018, Commissione/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, UE:C:2018:132, punto 104].
- 112 Ne consegue che, nella fattispecie, la Commissione poteva legittimamente presumere che le misure in questione, consistenti in agevolazioni fiscali che attuano un piano quinquennale, elemento caratteristico delle economie pianificate e fondamentale per l'organizzazione economica cinese, fossero state indotte dal precedente sistema di economia non di mercato.
- 113 Questa valutazione non è messa in discussione dagli argomenti che Xinyi PV trae da un confronto tra i vantaggi fiscali in questione nel presente caso e la prassi della Commissione in materia di aiuti di Stato.

- 114 Infatti, per quanto riguarda gli Stati membri dell'Unione, occorre ricordare che tali agevolazioni fiscali sono, in linea di principio, incompatibili con il mercato interno, e quindi vietate, se possono essere qualificate come «aiuti di Stato» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, il quale richiede che siano soddisfatti i quattro requisiti previsti dalla medesima disposizione [v., in tal senso, sentenza del 28 febbraio 2018, Commissione/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, UE:C:2018:132, punto 105].
- 115 Pertanto, la prima parte del primo motivo non può che essere respinta in quanto infondata.
- 116 Con la seconda parte del suo primo motivo, Xinyi PV sostiene che, in ogni caso, la Commissione ha commesso un errore manifesto di valutazione dei fatti e un errore di diritto nel ritenere che le distorsioni fossero significative rispetto ai suoi costi di produzione e alla sua situazione finanziaria ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, del regolamento di base.
- 117 A tal riguardo, da un canto, si deve ricordare che, secondo giurisprudenza costante della Corte, in materia di politica commerciale comune, e specialmente nell'ambito delle misure di difesa commerciale, le istituzioni dell'Unione godono di un ampio potere discrezionale in considerazione della complessità delle situazioni economiche, politiche e giuridiche che devono esaminare. Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale di una siffatta valutazione, esso deve essere quindi limitato alla verifica del rispetto delle norme procedurali, dell'esattezza materiale dei fatti considerati nell'operare la scelta contestata, dell'assenza di errore manifesto nella valutazione di tali fatti o dell'assenza di sviamento di potere [sentenze del 16 febbraio 2012, Consiglio e Commissione/Interpipe Niko Tube e Interpipe NTRP, C-191/09 P e C-200/09 P, EU:C:2012:78, punto 63, nonché dell'11 settembre 2014, Gem-Year Industrial e Jinn-Well Auto-Parts (Zhejiang)/Consiglio, C-602/12 P, non pubblicata, EU:C:2014:2203, punto 48].
- 118 D'altro canto, dai punti 79, 91 e 92 della presente sentenza risulta che, tenuto conto della formulazione, del contesto, della ratio e della finalità dell'articolo 2, paragrafo 7, lettera c), terzo trattino, del regolamento di base, il criterio dell'esistenza di una distorsione significativa della situazione finanziaria del produttore interessato deve essere inteso come comprendente, in senso lato, tutte le misure, anche di carattere generale, che comportano una distorsione significativa della situazione finanziaria di tale produttore.
- 119 Nel caso di specie, come risulta dalle lettere del 22 agosto e del 13 settembre 2013, citate ai punti 12, 14 e 15 della presente sentenza, la Commissione ha basato la sua conclusione secondo cui Xinyi PV non aveva dimostrato che la sua situazione finanziaria non era soggetta a distorsioni significative sulla constatazione che essa beneficiava di due regimi fiscali preferenziali. Da un lato, con il programma «2 Free 3 Halve», le imprese con capitale straniero possono beneficiare di un'esenzione fiscale totale (0%) per due anni e, per i tre anni successivi, di un'aliquota del 12,5%, invece della normale aliquota del 25%. D'altra parte, sotto il regime fiscale delle imprese ad alta tecnologia, una società è soggetta a un'aliquota fiscale ridotta del 15%, invece dell'aliquota standard del 25%. Secondo la Commissione, l'applicazione di tali regimi fiscali incide sull'importo degli utili al lordo delle imposte che l'impresa deve realizzare per attirare gli investitori, e la combinazione di tali regimi comporta l'applicazione di un'aliquota fiscale notevolmente inferiore a quella normale, il che può, in particolare, perseguire l'obiettivo di attirare capitali a tassi ridotti e quindi avere un impatto sulla situazione finanziaria ed economica globale della società.

- 120 A questo proposito, occorre ricordare, come ha affermato l'avvocato generale al paragrafo 84 delle sue conclusioni e come ha sottolineato la Commissione, che il capitale è uno dei fattori di produzione di un'impresa, per cui le misure che incidono sul suo costo sono, per definizione, suscettibili di provocare distorsioni significative della sua situazione finanziaria. Questo è il caso, in particolare, quando il produttore interessato beneficia di regimi fiscali preferenziali.
- 121 Nessuno degli argomenti avanzati da Xinyi PV, sulla quale gravava l'onere della prova conformemente alla giurisprudenza menzionata al punto 59 della presente sentenza, è tale da dimostrare che, nonostante tali regimi fiscali preferenziali, la sua situazione finanziaria non fosse soggetta a una distorsione significativa.
- 122 In primo luogo, Xinyi PV sostiene che gli incentivi fiscali in questione rappresentavano solo l'1,34% dei suoi costi di produzione totali e l'1,14% del suo fatturato durante il periodo dell'inchiesta. Tuttavia, bisogna rilevare che questa parte continua a non chiarire perché i suoi costi di produzione e il suo fatturato costituiscono il quadro pertinente per analizzare l'impatto dei regimi fiscali preferenziali sulla sua situazione finanziaria.
- 123 In secondo luogo, Xinyi PV sottolinea che i due regimi fiscali preferenziali in questione non hanno carattere permanente. A questo proposito, va notato che, come sottolinea la Commissione, dalle dichiarazioni fatte da Xinyi PV nel corso del procedimento d'indagine risulta che, sebbene il programma «2 Free 3 Halve» sia limitato a un periodo di cinque anni e l'ammissibilità al beneficio del regime fiscale per le imprese ad alta tecnologia sia inizialmente fissata a tre anni, l'ammissibilità a quest'ultimo regime è rinnovabile su richiesta del beneficiario. In queste circostanze, la Commissione ha potuto, senza commettere un errore manifesto di valutazione, considerare che il beneficio di almeno uno dei due regimi, cioè il regime fiscale delle imprese ad alta tecnologia, è quasi permanente.
- 124 Ne consegue che Xinyi PV non ha dimostrato che le valutazioni della Commissione sono viziate da un errore manifesto di valutazione.
- 125 La seconda parte del primo motivo, e quindi il primo motivo nella sua interezza, devono quindi essere respinti in quanto infondati.

### *Sugli altri motivi*

- 126 A differenza da quanto statuito con riguardo al primo motivo di ricorso in primo grado, la controversia non può essere decisa per quanto riguarda i motivi dal secondo al quarto di questo ricorso.
- 127 Infatti, né nella sentenza del 16 marzo 2016, Xinyi PV Products (Anhui) Holdings/Commissione (T-586/14, EU:T:2016:154), né nella sentenza impugnata, il Tribunale si è pronunciato su questi ultimi motivi, essendosi limitato, in ciascuna di tali sentenze, ad annullare il regolamento controverso sulla base, rispettivamente, della prima e della seconda parte del primo motivo dedotto dinanzi ad esso, senza che esso abbia ritenuto necessario pronunciarsi sugli altri motivi. Orbene, da una parte, sulla base dei documenti del fascicolo del procedimento davanti al Tribunale, risulta che questi motivi non sono stati oggetto né di inchiesta né di discussione in dettaglio durante il procedimento che ha portato a queste due sentenze. D'altra parte, tali motivi di ricorso richiedono di procedere a valutazioni di fatto complesse, in relazione alle quali la Corte ritiene di non disporre di tutti gli elementi di fatto necessari.

128 La causa deve quindi essere rinviata al Tribunale di primo grado affinché esso si pronunci sui motivi dal secondo al quarto che gli sono stati sottoposti.

### **Sulle spese**

129 Poiché la causa è stata rinviata dinanzi al Tribunale, le spese devono essere riservate.

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) La sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 24 settembre 2019, Xinyi PV Products (Anhui) Holdings/Commissione (T-586/14 RENV, EU:T:2019:668) è annullata.**
- 2) La causa è rinviata dinanzi al Tribunale dell'Unione europea affinché esso si pronunci sui motivi di ricorso dal secondo al quarto che gli sono stati sottoposti.**
- 3) Le spese sono riservate.**

Firme