SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
29 maggio 1997 *

Nel procedimento C-26/96,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dal Finanzgericht di Amburgo (Germania) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Rotexchemie International Handels GmbH & Co.

e

Hauptzollamt Hamburg-Waltershof,

domanda vertente sulla validità del regolamento (CEE) del Consiglio 31 maggio 1988, n. 1531, che istituisce un dazio antidumping definitivo sulle importazioni di permanganato di potassio originario della Repubblica popolare cinese e stabilisce la riscossione definitiva del dazio antidumping provvisorio istituito su dette importazioni (GU L 138, pag. 1),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori J. C. Moitinho de Almeida, presidente di sezione, L. Sevón, C. Gulmann, J.-P. Puissochet (relatore) e P. Jann, giudici,

* Lingua processuale: il tedesco.

avvocato generale: D. Ruiz-Jarabo Colomer
cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la Rotexchemie International Handels GmbH & Co., dall'avv. Ulrich Eggers, del foro di Amburgo;

— per il governo spagnolo, dalla signora Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, del servizio del contenzioso comunitario, in qualità di agente;

— per il Consiglio dell'Unione europea, dai signori Yves Crétien, consigliere giuridico, e Antonio Tanca, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, assistiti dagli avv. ti Hans-Jürgen Rabe e Georg M. Berrisch, del foro di Amburgo;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Nicholas Khan, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, assistito dagli avv. ti Hans-Jürgen Rabe e Georg M. Berrisch,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Rotexchemie International Handels GmbH & Co., rappresentata dall'avv. Ulrich Eggers, del governo spagnolo, rappresentato dal signor Santiago Ortiz Vaamonde, abogado del Estado, in qualità di agente, del Consiglio, rappresentato dal signor Antonio Tanca, assistito dall'avv. Georg M. Berrisch, e della Commissione, rappresentata dal signor Nicholas Khan, assistito dall'avv. Georg M. Berrisch, all'udienza del 6 febbraio 1997,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 6 marzo 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 10 gennaio 1996, pervenuta in cancelleria il successivo 30 gennaio, il Finanzgericht di Amburgo ha sottoposto a questa Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, una questione pregiudiziale vertente sulla validità del regolamento (CEE) del Consiglio 31 maggio 1988, n. 1531, che istituisce un dazio antidumping definitivo sulle importazioni di permanganato di potassio originario della Repubblica popolare cinese e stabilisce la riscossione definitiva del dazio antidumping provvisorio istituito su dette importazioni (GU L 138, pag. 1).

2 Tale questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia fra la Rotexchemie International Handels & Co. (in prosieguo: la «Rotexchemie») e lo Hauptzollamt di Amburgo-Waltershof (in prosieguo: lo «Hauptzollamt») a proposito dei dazi antidumping definitivi ai quali quest'ultimo ha assoggettato talune partite di permanganato di potassio importate dalla Cina.

3 Dal 21 luglio 1988 al 31 ottobre 1989 la Rotexchemie ha chiesto, principalmente allo Hauptzollamt, lo sdoganamento di 667 tonnellate di permanganato di potassio, compreso nella voce doganale 2841 60 00 0100 della Nomenclatura combinata, che era dichiarato come originario di Taiwan. Al momento dello sdoganamento la Rotexchemie ha pagato dazi doganali all'aliquota del 6,9%. Avendo poi le autorità doganali accertato, a seguito di un'inchiesta, che in realtà il prodotto di cui trattasi proveniva dalla Repubblica popolare cinese, lo Hauptzollamt, con avvisi di accertamento rettificativi, ha ingiunto alla Rotexchemie, ai sensi del regolamento n. 1531/88, di pagare un dazio antidumping pari a 1 495 170 DM.

4 Dopo infruttuosa opposizione contro i detti avvisi, la Rotexchemie ha proposto ricorso avverso la decisione di rigetto dello Hauptzollamt. Nel ricorso la Rotexchemie non nega più che il permanganato di potassio fosse originario della Repubblica popolare cinese, ma contesta la validità del regolamento n. 1531/88 con riguardo a norme comunitarie di rango superiore e deduce a sostegno quattro motivi.

5 In questo contesto il giudice nazionale ha adito la Corte di giustizia in via pregiudiziale per una pronuncia sulla validità del regolamento n. 1531/88.

6 Risulta dall'ordinanza di rinvio che i dubbi che il giudice nazionale nutre circa la validità del regolamento n. 1531/88 sono originati dal primo motivo dinanzi ad esso dedotto dalla ricorrente nella causa principale. Esso si chiede se la scelta degli Stati Uniti d'America come paese di riferimento non costituisca violazione dell'art. 2, n. 5, lett. a), del regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1984, n. 2176, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping o di sovvenzioni da parte di paesi non membri della Comunità europea (GU L 201, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento di base»). Infatti, mentre la scelta del paese di riferimento dipenderebbe, in particolare, dalla condizione che i prezzi praticati in tale paese siano il risultato normale di forze che si esercitano sul mercato, il mercato americano del permanganato di potassio annovererebbe un solo produttore che non sarebbe esposto ad alcuna concorrenza. Quindi gli Stati Uniti d'America imporrebbero sul prodotto importato dalla Cina, in quantitativi non trascurabili, un dazio antidumping superiore non solo al dazio fissato dalla Comunità, ma probabilmente anche al margine di dumping.

7 Il giudice a quo rileva inoltre che, se risultasse che gli Stati Uniti d'America applicano un dazio antidumping anche sul permanganato di potassio importato dalla Spagna, tale dazio sarebbe ingiustificato e servirebbe solo a proteggere il produttore americano. Peraltro, i prezzi praticati da quest'ultimo sarebbero più elevati di quelli dell'unico produttore comunitario. Infine, il giudice a quo non è convinto dalle ragioni che hanno indotto le istituzioni comunitarie ad escludere la scelta dell'India o del Brasile come paesi di riferimento.

8 A tenore dell'art. 2, n. 5, lett. a), del regolamento di base:

«Nel caso di importazioni in provenienza da paesi non retti da un'economia di mercato (...) il valore normale è determinato in maniera appropriata ed equa, in base ad uno dei seguenti criteri:

a) al prezzo al quale un prodotto simile di un paese terzo a economia di mercato è realmente venduto:

i) per il consumo, sul mercato interno di tale paese, o

ii) ad altri paesi, compresa la Comunità (...)».

9 Lo scopo dell'art. 2, n. 5, del regolamento di base è quello di evitare che vengano presi in considerazione prezzi o costi di paesi non aventi un'economia di mercato, poiché tali parametri non sono il risultato normale delle forze che si esercitano sul mercato (v. sentenze 11 luglio 1990, cause riunite C-305/86 e C-160/87, Neotype Techmashexport/Commissione e Consiglio, Racc. pag. I-2945, punto 26, e 22 ottobre 1991, causa C-16/90, Nölle, Racc. pag. I-5163, punto 10).

10 La scelta del paese di riferimento rientra nell'ambito del potere discrezionale di cui le istituzioni dispongono ai fini dell'analisi di situazioni economiche complesse.

11 L'esercizio di tale potere non è tuttavia sottratto al sindacato giurisdizionale. Infatti, come emerge da costante giurisprudenza, la Corte, nell'ambito di tale sindacato, accerta l'osservanza delle norme di procedura, l'esattezza materiale dei fatti considerati nell'operare la scelta contestata, l'insussistenza di errore manifesto nella valutazione di tali fatti o l'insussistenza di sviamento di potere (v. sentenze 7 maggio 1987, causa 240/84, Toyo/Consiglio, Racc. pag. 1809, punto 19; causa 258/84, Nippon Seiko/Consiglio, Racc. pag. 1923, punto 21, e Nölle, citata, punto 12).

12 Per quanto attiene in particolare alla scelta del paese di riferimento, occorre verificare se le istituzioni abbiano omesso 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 richiesta perché possa ritenersi che il valore normale sia stato determinato in maniera appropriata ed equa (sentenza Nölle, citata, punto 13).

13 Richiamandosi ai dubbi espressi a questo proposito dal giudice nazionale, la Rotexchemie sostiene che il valore normale non è stato determinato conformemente a tale giurisprudenza giacché i prezzi praticati negli Stati Uniti d'America non sono il risultato delle regole di un'economia di mercato. Infatti, sul mercato americano del permanganato di potassio opererebbe un solo produttore, protetto dalla concorrenza straniera mediante dazi antidumping.

14 Il Consiglio e la Commissione rilevano invece che l'esistenza di un solo produttore è irrilevante poiché nel detto mercato non vige un controllo dei prezzi e sussiste una sufficiente concorrenza, data l'entità delle importazioni da paesi terzi. L'imposizione di dazi antidumping sul permanganato di potassio proveniente dalla Cina e dalla Spagna non potrebbe infirmare tale conclusione, giacché nulla consentirebbe di affermare che i dazi antidumping non sono destinati ad evitare un danno, ma servono unicamente a consolidare la posizione del produttore americano. Le due istituzioni sostengono inoltre che la Commissione ha dimostrato come i prezzi praticati dal detto produttore, in realtà inferiori a quelli del produttore comunitario, gli consentano di realizzare un utile equo e non eccessivo.

15 Occorre sottolineare 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. Orbene, risulta da quanto è rilevato — e tale affermazione non ha suscitato contestazioni — al punto 11 dei 'considerando' del regolamento n. 1531/88 che il mercato americano del permanganato di potassio è destinatario di importazioni di notevole entità provenienti da paesi terzi.

16 Del pari, la scelta di un paese terzo ad economia di mercato non può essere criticata per il solo fatto che il paese prescelto assoggetta le importazioni da taluni paesi terzi a dazi antidumping. Si deve infatti ricordare che il dumping è considerato dall'art. VI dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio, al quale si fa riferimento nel secondo 'considerando' del regolamento di base, come una pratica censurabile se causa o minaccia di causare un pregiudizio sostanziale a una produzione del paese importatore. L'imposizione di dazi antidumping, quindi, non è diretta a proteggere il mercato del paese importatore da qualsiasi concorrenza esterna, ma a ripristinare una concorrenza leale e normale fra i produttori nazionali e i produttori stranieri interessati. Di conseguenza, il solo fatto che il paese di riferimento assoggetti i prodotti importati da taluni paesi terzi a dazi antidumping non autorizza a concludere che i prezzi praticati nel detto paese non siano più il risultato di una concorrenza effettiva.

17 Il giudice a quo ha tuttavia prospettato l'ipotesi che i dazi antidumping imposti dagli Stati Uniti d'America sul permanganato di potassio proveniente dalla Cina e dalla Spagna fossero diretti non tanto ad evitare un danno quanto a proteggere la posizione del produttore americano sul mercato nazionale.

18 Il Consiglio e la Commissione hanno sostenuto, dal canto loro, che nulla consentiva di considerare fondato tale sospetto e nel corso del presente procedimento non sono emersi elementi idonei a smentire questa affermazione. Risulta inoltre dalle informazioni fornite dalle dette istituzioni e dal governo spagnolo che i dazi antidumping imposti sulle importazioni dalla Spagna non sono stati riscossi nel 1987 e che il loro ammontare è stato notevolmente ridotto nel corso degli anni successivi. Infine, l'ipotesi formulata dal giudice a quo è inconciliabile con il punto 11 dei 'considerando' del regolamento n. 1531/88 secondo cui è stato accertato che i prezzi praticati dal produttore americano gli consentono di realizzare un utile equo e non eccessivo.

19 Il giudice a quo non è nemmeno convinto dai motivi che hanno indotto le istituzioni comunitarie ad escludere la scelta dell'India o del Brasile come paesi di riferimento. Infatti, risulterebbe da vari regolamenti antidumping anteriori o successivi al regolamento n. 1531/88, riguardanti lo stesso prodotto, che il primo dei detti

paesi è stato escluso perché i prezzi ivi praticati erano molto più elevati di quelli statunitensi. Tuttavia, né la Commissione né il Consiglio avrebbero effettuato accertamenti in proposito. Essi avrebbero inoltre tenuto conto del ridotto volume della produzione indiana, mentre, secondo la giurisprudenza della Corte, questa circostanza non sarebbe determinante nella scelta del paese di riferimento. Infine, non sarebbe possibile determinare i motivi che hanno portato ad escludere il Brasile al momento dell'adozione del regolamento n. 1531/88.

20 Il Consiglio e la Commissione rilevano, dal canto loro, che gli Stati Uniti d'America erano già stati scelti come paese di riferimento in occasione di un precedente procedimento relativo allo stesso prodotto, aperto nel 1986, e che la scelta dello stesso paese, nell'ambito del procedimento che è sfociato nell'emanazione del regolamento n. 1531/88, è stata fatta con l'accordo dell'industria comunitaria senza che né l'esportatore cinese specificamente interessato da tale regolamento né alcun importatore della Comunità abbiano mosso obiezioni. Data questa situazione, le istituzioni comunitarie competenti non sarebbero state tenute ad esaminare se esistesse un paese di riferimento più idoneo e, in particolare, se le informazioni di cui disponevano per quanto concerne l'India restassero valide. Il Consiglio e la Commissione ricordano al riguardo che, anche se, secondo le informazioni raccolte nel corso del precedente procedimento, l'India era il solo altro paese ad economia di mercato produttore di permanganato di potassio, i metodi di produzione indiani erano artigianali, la capacità produttiva totale era molto ridotta ed i prezzi erano effettivamente superiori a quelli praticati sul mercato americano. Infine, essi fanno presente che nel 1994 hanno avuto contezza dell'esistenza di un sito di produzione di permanganato di potassio in Brasile, ma è poi risultato che quell'anno gli impianti non erano ancora operativi.

21 Si deve ricordare che, in via di principio, il Consiglio e la Commissione non sono tenuti a prendere in considerazione tutti i paesi di riferimento proposti dalle parti nell'ambito di un procedimento antidumping. Tuttavia, devono procedere ad un esame più approfondito delle proposte presentate loro nel caso in cui nutrano o avrebbero dovuto nutrire dubbi circa il paese da essi prescelto (sentenza Nölle, citata, punto 32).

22 Nel caso di specie, però, il Consiglio e la Commissione non hanno ricevuto, nel corso del procedimento conclusosi con l'emanazione del regolamento n. 1531/88, alcun proposta alternativa alla scelta, come paese di riferimento, degli Stati Uniti d'America. Orbene, tale paese era già stato scelto nel corso di un procedimento precedente relativo allo stesso prodotto e gli esportatori cinesi e gli importatori comunitari di permanganato di potassio avrebbero certamente suggerito, se lo avessero ritenuto necessario, un paese più idoneo. Di conseguenza, le dette istituzioni non possono essere censurate per non aver proceduto a un esame approfondito degli altri paesi di riferimento potenziali.

23 Inoltre, il Consiglio e la Commissione hanno spiegato convincentemente i motivi per i quali non erano stati scelti paesi come l'India o il Brasile e la Rotexchemie non ha fornito il minimo indizio atto a rimettere in discussione il loro giudizio. Per quanto riguarda, in particolare, l'India, anche se è vero che, come rileva il giudice a quo, le dimensioni del mercato interno non costituiscono, in linea di principio, un elemento da prendere in considerazione nella scelta di un paese di riferimento, occorre inoltre che tale mercato sia rappresentativo rispetto alle esportazioni di cui trattasi (v. sentenza nella causa Neotype Techmashexport/Commissione e Consiglio, citata, punto 31). Orbene, le caratteristiche del mercato indiano del permanganato di potassio esposte dal Consiglio e dalla Commissione dimostrano in maniera lampante che non si trattava di un mercato rappresentativo. Più in generale, come ha osservato l'avvocato generale nel paragrafo 30 delle sue conclusioni, nel caso di specie tutto fa ritenere che gli Stati Uniti d'America costituissero certamente il solo paese ad economia di mercato che si potesse scegliere come paese di riferimento.

24 Da tutte le considerazioni sopra esposte risulta che il valore normale è stato determinato «in maniera appropriata ed equa», ai sensi dell'art. 2, n. 5, lett. a), del regolamento di base.

25 Di conseguenza, si deve dichiarare che l'esame della questione pregiudiziale non ha messo in luce elementi idonei ad inficiare la validità del regolamento n. 1531/88.

Sulle spese

26 Le spese sostenute dal governo spagnolo, dal Consiglio dell'Unione europea e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulla questione sottopostale dal Finanzgericht di Amburgo con ordinanza 10 gennaio 1996, dichiara:

L'esame della questione pregiudiziale non ha messo in luce elementi idonei ad inficiare la validità del regolamento (CEE) del Consiglio 31 maggio 1988, n. 1531, che istituisce un dazio antidumping definitivo sulle importazioni di permanganato di potassio originario della Repubblica popolare cinese e stabilisce la riscossione definitiva del dazio antidumping provvisorio istituito su dette importazioni.

Moitinho de Almeida Sevón Gulmann

Puissochet Jann

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 29 maggio 1997.

Il cancelliere Il presidente della Quinta Sezione

R. Grass J. C. Moitinho de Almeida