CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS

presentate il 21 marzo 1991 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

Premessa

1. Nel presente procedimento una società francese, la Extramet Industrie SA (in prosieguo: la « Extramet »), agisce ai sensi dell'art. 173, secondo comma, del Trattato CEE per l'annullamento del regolamento (CEE) del Consiglio 18 settembre 1989, n. 2808 (GU L 271, pag. 1, in prosieguo: il « regolamento impugnato »). Tale provvedimento istituisce un dazio antidumping definitivo sulle importazioni nella Comunità di calcio metallico proveniente dalla Cina e dall'Unione Sovietica e decide la riscossione definitiva del dazio antidumping provvisorio istituito sugli stessi prodotti con regolamento (CEE) della Commissione 17 marzo 1989, n. 707 (GU L 78, pag. 10). La Extramet chiede in subordine l'annullamento del punto 24 del regolamento impugnato, nel quale si enuncia il rifiuto del Consiglio di concedere alla Extramet un'esenzione speciale dal dazio istituito nel dispositivo dello stesso regolamento. Una domanda di provvedimenti urgenti proposta dalla Extramet, al fine di ottenere la sospensione dell'esecuzione del regolamento impugnato fino alla definitiva pronuncia di merito, è stata respinta con ordinanza del presidente della Corte 14 febbraio 1990.

2. Il Consiglio è sostenuto dalla Commissione, da una società francese, la Péchiney Électrométallurgie SA (in prosieguo: la « Péchiney »), fabbricante del prodotto in questione, e dalla Chambre syndicale de l'électrométallurgie e de l'électrochimie (in prosieguo: la « Chambre syndicale »), un'associazione di categoria che ha inoltrato la denuncia dalla quale ha tratto impulso l'istruttoria della Commissione.

3. Il Consiglio ha sollevato un'eccezione di irricevibilità ai sensi dell'art. 91, n. 1, del regolamento di procedura, asserendo che la Extramet non può avvalersi del ricorso di cui all'art. 173 del Trattato per ottenere l'annullamento del controverso regolamento. Osservazioni a sostegno di tale eccezione del Consiglio sono state presentate dalla Péchiney e dalla Chambre syndicale. La Commissione si è astenuta dal manifestare per iscritto il proprio punto di vista in ordine alla ricevibilità del ricorso della Extramet, ma ha sostenuto in udienza che il ricorso è irricevibile.

4. Malgrado le contrarie argomentazioni addotte dalla Extramet, l'impugnazione proposta da quest'ultima è manifestamente irricevibile, allo stato attuale della giurisprudenza della Corte. Tuttavia, è stato deciso che il punto della ricevibilità del ricorso debba essere esaminato dalla Corte, in seduta plenaria, separatamente dal merito del ricorso medesimo. Il presente caso offre pertanto alla Corte un'opportunità per modificare la propria giurisprudenza in tema di ricevibilità dei ricorsi per l'annullamento di regolamenti con cui sono istituiti dazi antidumping.

* Lingua originale: l'inglese.

Antefatti

5. Nel luglio 1987 perveniva alla Commissione una denuncia presentata dalla Chambre syndicale ai sensi dell'art. 5 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 2423/88, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping o di sovvenzioni da parte di paesi non membri della Comunità economica europea (GU L 209, pag. 1, in prosieguo: il « regolamento base »). In tale denuncia si lamentava che il calcio metallico proveniente dalla Cina e dall'Unione Sovietica era oggetto di dumping nella Comunità. La denuncia in parola veniva inoltrata a nome della Péchiney, unico produttore comunitario di calcio metallico.

6. La Commissione decideva di aprire un'istruttoria e di assumere informazioni, tra gli altri, presso la Chambre syndicale e la Extramet. Quest'ultima è la principale impresa importatrice comunitaria di calcio metallico e non è associata ad alcun esportatore. Essa è inoltre impresa trasformatrice del prodotto e principale concorrente della Péchiney.

7. La Commissione effettuava sopralluoghi presso i locali aziendali della Extramet e quelli della Péchiney. In data 17 marzo 1989 essa adottava il citato regolamento n. 707/89 che istituiva un dazio antidumping provvisorio sulle importazioni nella Comunità di calcio metallico proveniente dalla Cina e dall'Unione Sovietica. La Péchiney e la Extramet erano entrambe espressamente menzionate nella motivazione di detto regolamento (v. punto 3). A seguito di ciò, ciascuna società presentava ulteriori osservazioni alla Commissione e, il 18 settembre 1989, il Consiglio adottava il regolamento impugnato. Nella motivazione di quest'ultimo figurano taluni riferimenti « al » o « ad un » importatore. Il Consiglio riconosce che l'importatore è la Extramet, pur essendo pacifico che esistono nella Comunità anche altri importatori del prodotto interessato.

8. Il prodotto sul quale verte il regolamento impugnato, il calcio metallico, trova principalmente impiego nell'industria metallurgica. La Extramet lo trasforma in granuli di calcio puro e per tale scopo si serve di calcio dall'elevatissimo livello di purezza. Il numero di produttori di calcio metallico nel mondo è ristretto. Come si è rilevato, la Péchiney è l'unico produttore di questo genere nella Comunità. Secondo la Extramet, la Péchiney ha rifiutato di rifornirla di calcio metallico di sufficiente qualità, mentre tali forniture le erano necessarie per le sue attività. La Extramet si sarebbe perciò rivolta a produttori di calcio metallico extracomunitari, in particolare in Cina e nell'Unione Sovietica.

9. La Extramet assume che la Péchiney ha rifiutato di rifornirla in quanto essa stava sperimentando la messa a punto di un proprio processo di produzione di granuli di calcio. La Extramet ha presentato ricorso dinanzi al Conseil français de la concurrence, denunciando che il rifiuto della Péchiney di rifornirla di calcio metallico integra sfruttamento abusivo di posizione dominante ai sensi dell'art. 86 del Trattato CEE.

Art. 173 del Trattato

10. Per poter validamente impugnare dinanzi alla Corte un regolamento istitutivo di un dazio antidumping mediante un ricorso diretto, un privato ricorrente deve dapprima soddisfare i presupposti di tale ricorso enunciati all'art. 173, secondo comma, del Trattato, il cui tenore è il seguente:

« Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre (...) un ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur apparendo come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente e individualmente ».

Talché, secondo l'art. 173, un privato ricorrente deve superare tre ostacoli per dimostrare di essere legittimato a chiedere giudizialmente l'annullamento di un regolamento istitutivo di un dazio antidumping. In primo luogo, deve dimostrare che il provvedimento impugnato, pur rivestendo la forma di un regolamento, è nella sostanza una decisione. Indi deve dimostrare che il provvedimento lo riguarda direttamente e, infine, che lo riguarda individualmente.

11. Il problema dell'interesse diretto è raramente fonte di gravi difficoltà nei procedimenti antidumping. La giurisprudenza della Corte ha chiarito che un provvedimento riguarda direttamente un ricorrente, ai sensi dell'art. 173, qualora esso « incida direttamente sulla situazione giuridica » di quest'ultimo: si vedano le conclusioni dell'avvocato generale Warner nella causa 100/74, CAM/Commissione (Racc. 1975, pag. 1393, in particolare pag. 1410), e la giurisprudenza ivi richiamata. In altri termini, il provvedimento in questione non deve dipendere, quanto ai suoi effetti, dall'esercizio di un potere discrezionale da parte di un terzo, salvo che, ovviamente, un potere siffatto debba necessariamente essere esercitato in un determinato modo.

12. L'effetto di un regolamento istitutivo di un dazio antidumping è che le autorità doganali degli Stati membri sono tenute alla riscossione del dazio su tutte le importazioni nella Comunità rientranti nella sfera di applicazione del regolamento. Alle autorità nazionali non è rimessa alcuna discrezionalità in materia: l'attività esecutiva negli Stati membri è « puramente automatica » e inoltre « si opera non già in virtù di norme nazionali intermedie, bensì in forza della sola disciplina comunitaria » (v. sentenza 29 marzo 1979, NTN Toyo Bearing Company/Consiglio, una delle prime cause dei « cuscinetti a sfera », punto 11 della motivazione, causa 113/77, Racc. pag. 1185). Ne consegue che i regolamenti che impongono dazi antidumping riguardano quasi sempre direttamente gli esportatori e gli importatori del prodotto di cui si tratti. Nel presente procedimento non si è del resto messo in dubbio che il regolamento impugnato riguardi direttamente la Extramet.

13. Il requisito dell'interesse individuale è più problematico. Nella sentenza Plaumann/Commissione (causa 25/62, Racc. 1963, pag. 197) la Corte ammise che le ricorrenti venivano individualmente interessate da un provvedimento che le riguardava « a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerle dalla generalità (...) ». Sebbene tale criterio sia stato applicato in molti casi successivi, la Corte è chiamata a decidere nel presente caso entro quali limiti esso sia pertinente in tema di procedimenti antidumping.

14. La distinzione tra regolamenti e decisioni è, di massima, chiara, ma, come vedremo in seguito, dà luogo a particolari problemi nel contesto dei procedimenti antidumping. Ai sensi dell'art. 189 del Trattato, il regolamento ha « portata generale », mentre la decisione è « obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati ». Caratteristica fondamentale di un regolamento è quindi che esso « si applica (...) a situazioni determinate oggettivamente » e implica « effetti giuridici per categorie di persone considerate in modo gene-

rale e astratto » (v. sentenza 11 luglio 1968, Zuckerfabrik Watenstedt/Consiglio, causa 6/68, Racc. 1968, pag. 541, in particolare pag. 550). D'altro canto, le decisioni sono caratterizzate dal fatto che un limitato numero di persone ne è destinatario: vedasi, ad esempio, la già citata sentenza « Plaumann ».

15. Sono dunque questi, in linea generale, i presupposti ai quali un ricorrente deve rispondere, in forza del secondo comma dell'art. 173. Suggerisco pertanto di analizzare il modo in cui i suddetti criteri hanno trovato applicazione nell'ambito di ricorsi per l'annullamento di regolamenti antidumping. Nella disamina troverà spazio anche il richiamo ai ricorsi per annullamento aventi ad oggetto regolamenti contro le sovvenzioni, posto che i caratteri salienti di questi regolamenti sono i medesimi.

Sulla ricevibilità dei ricorsi diretti all'annullamento di regolamenti antidumping

16. Nella sua giurisprudenza la Corte ha tenuto distinte le situazioni di produttori, esportatori e denuncianti, da un lato, ed importatori, dall'altro.

a) *Produttori ed esportatori*

17. Nella sentenza Allied Corporation/Commissione, al punto 12 della motivazione (cause riunite 239/82 e 275/82, Racc. 1984, pag. 1005) la Corte affermò che « gli atti che istituiscono dazi antidumping possono riguardare direttamente e individualmente le imprese produttrici ed esportatrici che possono dimostrare di essere state individuate negli atti della Commissione o del Consiglio o prese in considerazione nelle indagini preparatorie ». La Corte rilevò come produttori ed esportatori difficilmente potessero accedere a rimedi giurisdizionali nazionali « poiché i giudici nazionali possono essere aditi soltanto in seguito alla riscossione del dazio antidumping, normalmente versato da un importatore residente nella Comunità » (ibidem, punto 13 della motivazione). Come ha osservato la Commissione, se il ricorso dei produttori ed esportatori interessati in quella causa fosse stato dichiarato irricevibile, si sarebbe sottratta ad essi ogni possibilità di ricorrere in giudizio.

b) *Denuncianti*

18. In quanto un procedimento involga i denuncianti, la particolare posizione loro riconosciuta dal regolamento base si è dimostrata rilevante. In forza dell'art. 5, n. 1, ogni persona « che agisce a nome di un'industria della Comunità e che si ritiene lesa o minacciata da importazioni oggetto di dumping o di sovvenzioni può introdurre una denuncia per iscritto ». La denuncia deve contenere « elementi di prova relativi all'esistenza del dumping o della sovvenzione e al pregiudizio che ne deriva » (art. 5, n. 2). A seguito della ricezione di una denuncia, la Commissione può decidere di aprire un'inchiesta. Il denunciante ha il diritto di partecipare a qualsiasi inchiesta (art. 7). Esso può prendere conoscenza di tutte le informazioni assunte dalla Commissione fornite da ogni altra parte interessata all'inchiesta [art. 7, n. 4, lett. a)].

19. Vi sono varie situazioni nelle quali le aspettative dei denuncianti e di coloro che essi rappresentano possono andare deluse dal risultato del procedimento antidumping o antisovvenzione. Nella causa 191/82, Fediol/Commissione (Racc. 1983, pag. 2913), la ricorrente, un'associazione che rappresentava l'industria olearia della Comunità, chie-

deva l'annullamento di una comunicazione della Commissione che la informava del fatto che non sarebbe stato aperto alcun procedimento antisovvenzione, in relazione alle questioni sollevate in una denuncia precedentemente inoltrata dalla ricorrente. La Corte rilevò che il regolamento base allora vigente [regolamento (CEE) n. 3017/79, GU L 339, pag. 1] riconosceva « l'esistenza di un interesse legittimo dei produttori della Comunità all'adozione di provvedimenti antisovvenzioni » e attribuiva loro « taluni diritti precisi (...) » (punto 25 della motivazione). La Corte statuì che « al denunciante deve essere riconosciuta la legittimazione ad esperire ricorso per dedurre il misconoscimento, da parte delle autorità comunitarie, dei diritti specificamente attribuitigli dal regolamento (...) » (punto 28 della motivazione) e concluse che:

« Questo regolamento riconosce alle imprese e alle federazioni di imprese danneggiate da pratiche di sovvenzioni di Stati terzi un interesse legittimo a che venga intrapresa un'azione difensiva della Comunità; bisogna quindi riconoscere loro la legittimazione a proporre ricorso nell'ambito della posizione giuridica a loro attribuita dal regolamento » (punto 31 della motivazione).

20. Le aspettative dei denuncianti possono altresì venire disattese dall'esito di un'inchiesta avviata dalla Commissione su loro richiesta. Un'ipotesi del genere venne sottoposta all'esame della Corte nella causa 264/82, Timex/Consiglio e Commissione (Racc. 1985, pag. 849). La ricorrente era il principale produttore di orologi meccanici e movimenti per orologi nella Comunità e l'unico fabbricante di tali prodotti nel Regno Unito. Essa aveva sporto denuncia alla Commissione asserendo che i prodotti concorrenti provenienti dall'Unione Sovietica erano oggetto di dumping nella Comunità. Tale denuncia era stata respinta dalla Commissione in quanto proveniva da un singolo produttore del Regno Unito. Essa era stata quindi ripetuta da un'associazione di categoria a nome dei fabbricanti di orologi meccanici in Francia e nel Regno Unito, tra cui la ricorrente. La Commissione aveva avviato un'inchiesta al termine della quale aveva deciso che doveva essere istituito un dazio antidumping sugli orologi da polso meccanici originari dell'Unione Sovietica. La ricorrente non era rimasta soddisfatta di tale risultato, ritenendo che il dazio fosse troppo esiguo e che dovesse essere altresì istituito sui movimenti di orologi meccanici. Per tale motivo essa aveva impugnato il regolamento con cui era stato istituito il dazio.

21. Le istituzioni convenute sollevarono un'eccezione di irricevibilità, tuttavia la Corte ammise che la ricorrente fosse legittimata a proporre il ricorso, in ciò tenendo conto del ruolo svolto dalla ricorrente nel procedimento dinanzi alla Commissione nonché della sua posizione sul mercato considerato. La Corte rilevò che la denuncia, alla quale era conseguita l'apertura dell'inchiesta, traeva origine dalla denuncia iniziale della ricorrente e che le opinioni di quest'ultima erano state sentite nel corso dell'inchiesta. La Corte osservò: « lo svolgimento dell'inchiesta è stato ampiamente determinato dalle osservazioni della Timex Corporation ed il dazio antidumping è stato stabilito tenendo conto delle conseguenze che il dumping accertato ha causato per essa » (punto 15 della motivazione). Il regolamento impugnato era pertanto « basato sulla situazione individuale della ricorrente ». Di conseguenza, il ricorso fu dichiarato ricevibile dalla Corte.

22. Dalla giurisprudenza emerge quindi che i ricorsi per annullamento possono essere proposti o dal denunciante o da un'impresa la quale, pur non potendo sporgere denuncia direttamente, abbia avuto un ruolo pre-

minente per la sua presentazione. Ricorsi siffatti possono inoltre essere proposti vuoi contro decisioni, comunicate alla ricorrente, di non adottare le misure richieste, vuoi contro un regolamento istitutivo di dazio antidumping. Benché tale punto non sia stato espressamente risolto, sembra potersi ammettere che un'associazione di categoria denunciante sia legittimata all'impugnazione di un regolamento del genere. In tal caso, ciò assumerebbe rilievo in relazione ai presupposti del ricorso ex art. 173, posto che, a rigore, è dubbio che un'associazione di questo tipo possa soddisfare il requisito dell'interesse diretto o quello dell'interesse individuale (sul tema dell'interesse diretto, v. sentenza pronunciata nella causa 135/81, Groupement des agences de voyages/Commissione, Racc. 1982, pag. 3799); quanto all'interesse individuale, v. la pronuncia della Corte nelle cause riunite 16/62 e 17/62, Producteurs de fruits/Consiglio, Racc. 1962, pag. 877, in particolare pag. 894, ove si legge che « non si può d'altronde ammettere in via di principio che un'associazione, in quanto rappresenti una categoria d'imprenditori, sarebbe individualmente lesa da un atto riguardante gli interessi generali della stessa categoria ».

c) *Importatori*

23. Più restrittivi sono gli orientamenti della Corte in ordine alla ricevibilità dei ricorsi proposti da importatori. È ben vero che in una delle prime cause dei « cuscinetti a sfera » la Corte ritenne ricevibile un ricorso proposto da un importatore (v. sentenza nella causa 118/77, ISO/Consiglio, Racc. 1979, pag. 1277). Il motivo era tuttavia che le norme impugnate non avevano portata generale, ma riguardavano soltanto la situazione di un piccolo gruppo di produttori. La ricorrente era importatore esclusivo in uno Stato membro dei prodotti di uno dei membri di quel gruppo. La Corte ne concluse che le norme impugnate equivalevano ad una decisione che riguardava la ricorrente in modo diretto ed individuale.

24. Per contro nella causa 307/81, Alusuisse/Consiglio e Commissione (Racc. 1982, pag. 3463), a ricorrere per l'annullamento di un regolamento antidumping era un importatore indipendente, ossia un importatore non vincolato ad alcuna impresa di produzione o di esportazione. La Corte rilevò che un ricorso proposto da un singolo ai sensi dell'art. 173 era irricevibile se diretto contro un regolamento vero e proprio, ossia un atto avente portata generale. La Corte ritenne che i regolamenti impugnati, che imponevano dazi antidumping provvisori e, rispettivamente, definitivi, sulle importazioni di ortoxilene originario degli Stati Uniti d'America e di Porto Rico, fatte salve le esenzioni per prodotti esportati da talune imprese nominativamente designate, costituissero, nei confronti degli importatori indipendenti, « provvedimenti di portata generale (...) poiché si applicano a situazioni determinate obiettivamente e comportano effetti giuridici nei confronti di categorie di persone considerate in modo generale ed astratto » (punto 9 della motivazione).

25. La Corte respinse l'argomento secondo cui, poiché gli importatori di ortoxilene, come la ricorrente, che erano nello stesso tempo gli utilizzatori di tale prodotto, formavano una categoria chiusa di operatori la cui identità era conosciuta alla data dell'adozione dei regolamenti, gli atti impugnati costituivano in realtà decisioni emesse nei loro confronti. Ribadendo la decisione adottata nella già citata causa Zuckerfabrick Watenstedt, la Corte dichiarò che « la natura di regolamento di un atto non è messa

in forse dalla possibilità di determinare il numero o addirittura l'identità dei soggetti di diritto ai quali esso si applica in un determinato momento, purché sia assodato che tale applicazione si effettua in ragione di una situazione obiettiva di diritto o di fatto definita dall'atto, in relazione allo scopo di quest'ultimo » (punto 11 della motivazione). La Corte concluse che la ricorrente era interessata dai regolamenti impugnati unicamente nella sua qualità di importatore di ortoxilene. Rispetto a tali importatori, i regolamenti controversi costituivano atti aventi portata generale.

26. La Corte respinse pure l'argomento della ricorrente secondo cui dalla sua partecipazione al procedimento conclusosi con l'adozione dei regolamenti impugnati si desumeva che questi ultimi costituivano provvedimenti amministrativi individuali, impugnabili da privati in forza dell'art. 173, secondo comma. La Corte statuì che « la distinzione tra regolamento e decisione può essere basata solo sulla natura dell'atto stesso e sugli effetti giuridici che esso produce, non già sulle modalità della sua adozione » (punto 13 della motivazione) ed aggiunse che gli importatori potevano comunque impugnare dinanzi ai giudici nazionali gli atti individuali adottati dalle autorità nazionali per l'attuazione dei regolamenti comunitari che istituivano dazi antidumping.

27. La giurisprudenza Alusuisse fu ripresa dalla Corte nella dianzi menzionata causa Allied Corporation/Commissione, nella quale, diversamente che per i ricorsi proposti dai produttori e dagli esportatori che ho testé richiamato, la Corte ritenne irricevibile un ricorso proposto da un importatore indipendente, la Demufert. Come nella causa Alusuisse, « gli effetti dei regolamenti controversi riguardano questa ricorrente soltanto in quanto essa rientra, obiettivamente, nel campo di applicazione delle norme ivi contenute » (punto 15 della motivazione). Sebbene la Demufert fosse agente importatore di uno dei produttori-esportatori, i prezzi al dettaglio da essa praticati non erano stati utilizzati per accertare l'esistenza del dumping, accertamento che venne effettuato sulla base dei prezzi all'esportazione praticati dai produttori americani (v. le prime cause dei « cuscinetti a sfera »). Da ciò la Corte concluse che il ricorso proposto dalla Demufert era irricevibile, puntualizzando tuttavia che la Demufert poteva impugnare la validità dei regolamenti controversi dinanzi ai giudici nazionali competenti, allorché le fosse stato imposto il pagamento dei controversi dazi.

28. L'orientamento espresso nelle cause Alusuisse e Allied Corporation fu dalla Corte seguito in alcune cause successive. La Corte ribadì in varie occasioni che l'importatore di un prodotto assoggettato a dazio antidumping poteva impugnare il regolamento che lo istituiva, se i prezzi all'esportazione utilizzati per accertare l'esistenza del dumping erano determinati con riferimento ai prezzi di rivendita praticati dall'importatore, prassi consentita dall'art. 2, n. 8, lett. b), del regolamento base, allorché vi fosse un'associazione tra esportatore ed importatore (v., ad esempio, le ordinanze nelle cause 279/86, Sermes/Commissione, Racc. 1987, pag. 3109; 301/86, Frimodt Pedersen/Commissione, Racc. 1987, pag. 3123; 205/87, Nuova Ceam/Commissione, Racc. 1987, pag. 4427). Nelle cause « motori elettrici » (cause riunite C-304/86 e C-185/87, Racc. 1990, pag. I-2939, C-305/86 e C-160/87, Racc. 1990, pag. I-2945, C-320/86 e C-188/87, Racc. 1990, pag. I-3013, e C-157/87, Racc. 1990, pag. I-3021), la Corte aggiunse che un importatore associato a un esportatore poteva impugnare un regolamento che istituisce un dazio antidumping anche nel caso in cui ad es-

sere accertato in base ai prezzi di rivendita dell'importatore non fosse l'esistenza del dumping, bensì lo stesso dazio antidumping. La Corte tuttavia negò costantemente la legittimazione all'impugnativa degli importatori indipendenti, anche quando si trattava dell'unico importatore in uno Stato membro del prodotto assoggettato al dazio (v., ad esempio, ordinanze nelle già citate cause Sermes, Frimodt Pedersen e Nuova Ceam nonché sentenza pronunciata nella causa C-157/87, una delle cause « motori elettrici »).

29. Può essere utile richiamare i motivi posti dalla Corte a fondamento di tale conclusione.

i) Un importatore indipendente è interessato da un regolamento con cui è istituito un dazio antidumping per il fatto soltanto di importare un determinato prodotto. Questo criterio è inidoneo a distinguere l'importatore da qualsiasi altro operatore che si trovi, o possa trovarsi un giorno, in un'identica situazione. Non ha rilevanza il fatto che sia in pratica possibile determinare il numero, o finanche l'identità, dei membri della categoria alla quale l'importatore appartiene.

ii) La partecipazione ad un'inchiesta condotta dalla Commissione prima dell'introduzione del dazio antidumping non è circostanza sufficiente a conferire all'importatore indipendente la facoltà di agire in giudizio, posto che la distinzione tra un regolamento ed una decisione è basata « sulla natura dell'atto stesso e sugli effetti giuridici che esso produce, non già sulle modalità della sua adozione » (sentenza Alusuisse, punto 13 della motivazione).

iii) A differenza dei produttori e degli esportatori, gli importatori possono ricorrere dinanzi alle autorità giudiziarie degli Stati membri impugnando il provvedimento delle autorità nazionali che ingiunge il pagamento del dazio. La validità del regolamento istitutivo del dazio può essere contestata nell'ambito di tali procedimenti e la questione può formare oggetto di rinvio pregiudiziale alla Corte ai sensi dell'art. 177 del Trattato.

Situazione della Extramet alla luce dello stato attuale della giurisprudenza della Corte

30. Allo stato attuale della giurisprudenza della Corte, l'irricevibilità del ricorso della Extramet è a mio parere evidente. Non si è affatto sostenuta l'esistenza di un vincolo tra la Extramet ed un qualsiasi altro esportatore interessato. Per giunta, nel punto 10 del regolamento impugnato si afferma che « i prezzi all'esportazione sono stati determinati sulla base dei prezzi effettivamente pagati o pagabili per il prodotto cinese o sovietico esportato nella Comunità ». La circostanza che la categoria di importatori potesse essere circoscritta, essendo i suoi appartenenti noti alla Commissione ed al Consiglio, nonché il fatto che la Extramet fosse l'unico importatore ad aver svolto un ruolo importante nel procedimento sono, allo stato attuale della disciplina normativa, irrilevanti.

31. Può tuttavia dubitarsi che ciò possa costituire una soluzione soddisfacente per il caso di specie. La situazione della Extramet è complessa. Essa è la maggiore importatrice comunitaria di calcio metallico dalla Cina e dall'Unione Sovietica ed è fuori discussione che le conseguenze, per le attività da essa svolte, dell'istituzione di un dazio antidumping su tali importazioni sono assai gravi. Inoltre, secondo la Extramet, uno degli effetti dell'imposizione del dazio è stato

quello di rafforzare la posizione della Péchiney, unica impresa produttrice di calcio metallico e principale concorrente della Extramet, la quale ha rifiutato di rifornire la stessa Extramet ed ha sporto la denuncia dalla quale ha tratto impulso l'inchiesta della Commissione. Per motivi che saranno esposti oltre, è dubbio che i procedimenti dinanzi ai giudici nazionali, seppure integrati dal rinvio pregiudiziale a questa Corte, costituiscano una soddisfacente soluzione in un caso del genere. Negare nel presente procedimento il diritto della Extramet a proporre un ricorso potrebbe pertanto portare a precluderle ogni effettivo rimedio giurisdizionale.

Fondamento dell'attuale giurisprudenza della Corte

32. Un sistema di tutela giurisdizionale, il quale impedisca alla Extramet di ottenere una disamina nel merito della propria pretesa giudiziale, sarebbe a mio parere gravemente carente e incompatibile con lo « spirito dei principi a cui sono ispirati gli artt. 164 e 173 del Trattato », principi richiamati dalla Corte nella già citata sentenza Fediol, al punto 29 della motivazione. Propongo pertanto di verificare se la giurisprudenza della Corte in tema di ricevibilità di ricorsi proposti da importatori indipendenti abbia solide basi e se il sistema disegnato dall'art. 173 sia idoneo a ricomprendere le impugnazioni proposte da soggetti i quali versino nella situazione della Extramet.

33. Nello svolgere tale compito, mi limiterò alle disposizioni dell'art. 173 del Trattato, che spetta alla Corte rendere effettive. Condivido il punto di vista dell'avvocato generale Warner nella prima delle cause « cuscinetti a sfera » (pagg. 1242 e 1243), secondo il quale le norme degli Stati membri e dei paesi terzi, posto che siano di rilievo in materia di legittimazione ad agire, lo sono in modo marginale. Né reputo necessario, al fine di pervenire ad una soluzione soddisfacente, il diretto richiamo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, alla quale la Extramet attribuisce una certa rilevanza per la presente causa. La convenzione e le norme degli Stati membri sono tuttavia indirettamente rilevanti, in quanto confermano l'esistenza di un principio giuridico generale, vale a dire il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva (v. Johnston/Chief Constable of the RUC, causa 222/84, Racc. 1986, pag. 1651; Unectef/Heylens, causa 222/86, Racc. 1987, pag. 4097). A mio giudizio, l'art. 173 andrebbe interpretato in un senso grazie al quale tale principio possa essere reso effettivo.

a) *Necessità di una decisione*

34. È necessario, anzitutto, un puntuale riesame dei presupposti che vanno soddisfatti per potersi ammettere la ricevibilità di un'azione diretta ad impugnare un regolamento a norma dell'art. 173, secondo comma. Come ho sopra rilevato, dal testo di questa disposizione risulta che tali presupposti sono di tre tipi: il ricorrente deve dimostrare che il provvedimento ha la sostanza di una decisione che lo riguarda direttamente ed individualmente. Nella sentenza Alusuisse, la Corte ha dichiarato che per potersi ammettere la legittimazione ad agire doveva essere soddisfatto ciascuno di questi presupposti (v. punto 7 della motivazione).

35. Nella stessa sentenza la Corte ha inoltre ribadito il principio, ormai consolidato, secondo cui « la scelta della forma non può cambiare la natura di un atto » (ibidem). Ciò significa che criterio decisivo per stabilire se un atto sia un regolamento o una decisione è la sua sostanza, piuttosto che il

« nomen juris » prescelto dall'istituzione adottante. Come ho già rilevato, il fondamentale criterio distintivo tra un regolamento ed una decisione è quello se il provvedimento abbia o meno portata generale.

36. Senonché, la prescrizione enunciata al secondo comma dell'art. 173, secondo la quale chi impugna la validità di un regolamento ha l'onere di dimostrare che esso è in realtà una decisione, solleva una difficoltà logica nel campo dell'antidumping. Giusta l'art. 13, n. 1, del regolamento base, « i dazi antidumping o compensativi, applicabili a titolo provvisorio o definitivo, sono istituiti tramite regolamento ». Analoghe disposizioni figurano nei regolamenti che hanno preceduto il regolamento base. Nell'art. 13, n. 1, il Consiglio ha inteso riferirsi solo ad un regolamento vero, in altri termini, ad un atto che abbia la sostanza di un regolamento nel senso voluto dall'art. 189 del Trattato. Difficilmente potrebbe argomentarsi che sarebbe stato appropriato disporre l'istituzione di un dazio antidumping per mezzo di una decisione.

37. Se la parte ricorrente in un ricorso per l'annullamento di un provvedimento istitutivo di un dazio antidumping prova che il provvedimento è, nella sostanza, non già un regolamento, bensì una decisione, la conseguenza sembrerebbe essere che il provvedimento è automaticamente nullo, posto che il Consiglio e la Commissione non hanno il potere di istituire dazi antidumping per mezzo di una decisione. Se si giungesse a tale conclusione, tuttavia, si potrebbe argomentare che la Corte non potrebbe, di conseguenza, esaminare la domanda della ricorrente nel merito.

38. Si deve ammettere che questo tipo di ragionamento non sempre condurrà a concludere per la nullità totale del provvedimento impugnato. Talvolta un'azione viene intentata, o considerata ammissibile, solo nei confronti di disposizioni specifiche di un provvedimento antidumping. Nella già citata sentenza Producteurs de fruits (v. pag. 893), la Corte riconosce che:

« Se un atto chiamato regolamento dall'organo che l'ha emanato contiene disposizioni che riguardano determinate persone fisiche o giuridiche in modo non soltanto diretto ma anche individuale, si deve ammettere che, a prescindere dalla questione se l'atto considerato nel suo insieme possa essere legittimamente considerato come un regolamento, tali disposizioni non hanno natura normativa e possono quindi essere impugnate da dette persone a norma dell'art. 173, secondo comma ».

Pure in simili circostanze potrebbe tuttavia affermarsi che la Corte non può esaminare nel merito l'impugnazione proposta contro le controverse disposizioni, le quali, non avendo carattere di regolamento, integrerebbero « per definitionem » eccesso di potere.

39. Un modo per eludere questa difficoltà sarebbe quello di affermare che la parola « decisione » viene usata in un senso particolare nell'art. 173 e che un regolamento può pertanto costituire una « decisione » ai sensi di questa disposizione senza pregiudicare la sua natura di regolamento ai sensi del regolamento base. Esso si risolverebbe nell'assegnare alla nozione di « decisione » di cui all'art. 173 un senso diverso da quello attribuitole dall'art. 189. La Corte, giustamente, non ha condiviso tale impostazione. Nella sentenza Producteurs de fruits (v. pag. 893) essa dichiara che « è inconcepibile che il termine " decisione " sia usato all'art. 173 in un'accezione diversa da quella tecnica indicata dall'art. 189 ».

40. Un'ulteriore possibilità fu prospettata dall'avvocato generale Warner nella prima delle cause dei « cuscinetti a sfera » (v. pag. 1246), in particolare nell'affermare che un regolamento istitutivo di un dazio antidumping può avere natura « ibrida ». Secondo questa teoria, un regolamento può essere, rispetto ad alcuni soggetti, « un regolamento e nient'altro che un regolamento ». Rispetto ad altri, può invece essere una decisione che li riguarda direttamente ed individualmente.

41. Tale teoria, adesivamente richiamata dall'avvocato generale VerLoren van Themaat nella causa Allied Corporation (v. pag. 1041), va oltre il consolidato principio secondo cui un provvedimento che, considerato nel suo complesso, sia un vero regolamento può nondimeno contenere disposizioni individuali che equivalgono, in sostanza, a decisioni. Essa afferma che una stessa disposizione può, rispetto ad alcuni soggetti, costituire un autentico regolamento, mentre rispetto ad altri può nel contempo avere la sostanza di una decisione.

42. Benché la teoria dell'ibrido, come può essere definita, sembri aggirare il problema della nullità « ipso jure » di un provvedimento istitutivo di un dazio antidumping che abbia la sostanza di una decisione, essa solleva intrinseci problemi logici. Essa postula infatti il ricorrere di una situazione nella quale un provvedimento avente portata generale sia al tempo stesso limitato, nella sua applicazione, ad un ristretto numero di soggetti (v. causa Producteurs de fruits, pag. 893). Di tale difficoltà la Corte sembra aver preso atto nella sentenza Moksel/Commissione, punto 18 della motivazione (causa 45/81, Racc. 1982, pag. 1129), nel dichiarare che « una stessa disposizione non può, infatti, possedere, nel contempo, il carattere di atto di portata generale e quello di atto individuale ».

43. Nella causa Allied Corporation, l'avvocato generale VerLoren van Themaat sostenne (v. pag. 1041) che tale principio non si applica alla materia del dumping, ma nella giurisprudenza della Corte non si rinviene né un'adesione senza riserve alla teoria dell'ibrido né un suo rigetto esplicito. La maggiore concessione della Corte a tale teoria si rinviene forse nella sentenza Alusuisse, ove si legge che « tali provvedimenti si configurano, quindi, nei confronti degli importatori indipendenti che, al contrario degli esportatori, non sono specificati nominativamente nella normativa, come provvedimenti di portata generale ai sensi dell'art. 189, secondo comma, del Trattato, poiché si applicano a situazioni determinate obiettivamente e comportano effetti giuridici nei confronti di categorie di persone considerate in modo generale ed astratto » (punto 9 della motivazione).

44. Tale enunciazione potrebbe valere come adesione alla teoria dell'ibrido, affermandosi in essa che gli atti impugnati non avevano portata generale in quanto riguardavano gli esportatori nominativamente specificati. Nella sentenza Allied Corporation, tuttavia, la Corte si limitò a dichiarare (punto 11 della motivazione) che benché i provvedimenti istitutivi di dazi antidumping abbiano « per la loro natura e per la loro portata carattere normativo, in quanto si applicano a tutti gli operatori economici interessati, non è tuttavia escluso che le loro disposizioni riguardino direttamente ed individualmente quei produttori ed esportatori cui vengono imputate le pratiche di dumping ».

La Corte non prese in considerazione separatamente il punto se i regolamenti impugnati avessero la sostanza di decisioni, ma si autolimitò al tema dell'interesse diretto ed individuale. Un'analoga impostazione la Corte adottò nelle sentenze « motori elettrici » e « fotocopiatrici a carta comune » (cause riunite C-133/87 e C-150/87, Nashua, Racc. 1990, pag. I-719 e causa C-156/87, Gestetner, Racc. 1990, pag. I-781) nelle quali essa si astenne dal pronunciarsi sul punto se i regolamenti impugnati fossero in sostanza decisioni.

45. Nella sentenza Timex, la Corte adottò un atteggiamento leggermente diverso. Dopo aver concluso che il regolamento impugnato era « basato sulla situazione individuale della ricorrente », essa dichiarò « ne consegue che l'atto impugnato costituisce nei confronti della Timex Corporation una decisione che la riguarda direttamente ed individualmente (...) » (punto 16 della motivazione). La Corte non chiarì tuttavia i motivi per i quali riteneva che il regolamento impugnato fosse in sostanza una decisione, né la formula della sentenza Timex ricomparve nelle successive sentenze da me richiamate.

46. Dalle suddette pronunce può trarsi qualche elemento in favore della teoria dell'ibrido, in quanto esse riconoscono che determinati ricorrenti possono essere legittimati ad impugnare atti che, a rigore, hanno carattere normativo. Nondimeno, posto che la necessità di accertare che un provvedimento impugnato era in sostanza una decisione sia distinta da quella di accertare l'interesse diretto ed individuale, ci si potrebbe attendere che la Corte chiarisca, in ipotesi in cui i ricorsi per l'annullamento di regolamenti siano dichiarati ricevibili, per quali motivi essa consideri ciascun presupposto come soddisfatto. La circostanza che nella maggior parte di tali cause la Corte non abbia menzionato il vero carattere del provvedimento impugnato fa ritenere che, quando il ricorrente abbia dimostrato che un regolamento lo riguarda direttamente ed individualmente, essa non gli imponga di dimostrare « ad abundantiam« che il provvedimento è in sostanza una decisione. Sebbene in alcuni precedenti la Corte abbia ritenuto che un regolamento implicasse una decisione, per ragioni pratiche tale condizione sembra qui essere sussunta in quella dell'interesse individuale.

47. Solo nelle cause vertenti su ricorsi da lei dichiarati irricevibili la Corte fonda la propria valutazione sul rilievo che il provvedimento controverso è in sostanza un regolamento (v. sentenze Sermes, Frimodt Pedersen e Nuova Ceam, già citate). Anche qui si riscontra un'evoluzione nell'impostazione seguita dalla Corte: nella causa C-157/87, una delle cause « motori elettrici », la Corte dichiarò irricevibile un ricorso proposto da un importatore esclusivo sul semplice motivo che il ricorrente non era individualmente interessato (v. punto 12 della motivazione).

48. Tale impostazione non si limita al tema dell'antidumping. La sentenza pronunciata dalla Corte nella causa Producteurs de fruits induce a ritenere che un regolamento vero e proprio non possa riguardare nessuno individualmente, talché, una volta dimostrata l'esistenza di un interesse individuale, l'atto impugnato deve in sostanza essere una decisione. Analogamente, nella causa 100/74, CAM/Commissione (Racc. 1975, pag. 1393), la Corte ritenne che l'atto impugnato, in apparenza un regolamento, riguardasse « un numero definito di operatori identificato in ragione del comportamento individuale che essi hanno tenuto, o si considera abbiano tenuto, durante un periodo di tempo determinato » (punto 18 della motivazione). Nel dichiarare ricevibile il ricorso della ricorrente, la Corte dichiarò:

« un provvedimento del genere, anche qualora facesse parte di un complesso di dispo-

sizioni aventi carattere normativo, riguarda individualmente i soggetti interessati, in quanto influisce sulla loro situazione giuridica, in ragione di circostanze di fatto che li caratterizzano rispetto a qualsiasi altro soggetto e li identificano in modo analogo al destinatario » (punto 19 della motivazione).

Dalla sentenza non risulta che fosse stato trattato il problema dell'interesse diretto e dell'eventuale natura sostanziale di decisione dell'atto impugnato.

49. Più di recente, nella sentenza 26 giugno 1990, Sofrimport/Commissione (causa C-152/88, Racc. 1990 pag. I-2477), pronunciata su un ricorso diretto all'annullamento di due regolamenti, la Corte dichiarò che:

« Per quanto riguarda la ricevibilità del ricorso di annullamento, si deve esaminare se gli atti controversi riguardino la ricorrenti direttamente ed individualmente ai sensi dell'art. 173, secondo comma, del Trattato ».

Sul rilievo che il ricorrente era interessato sia direttamente che individualmente da alcune delle disposizioni del provvedimento impugnato, la Corte decise che nei confronti di quelle disposizioni il ricorso era ricevibile. La questione se le disposizioni in questione avessero la natura sostanziale di decisioni non venne trattata in quella sentenza.

50. L'obiezione nei confronti di questa impostazione è che essa può ritenersi incompatibile con il disposto letterale dell'art. 173, secondo comma, dal quale risulta che il presupposto di una decisione è diverso da quello dell'interesse individuale. Senonché, quando è necessario assicurare, in ossequio all'art. 164 del Trattato, l'osservanza del diritto, la Corte ha dimostrato di non considerarsi vincolata dal rigore letterale dell'art. 173. Ciò è quanto emerge dalle cause nelle quali essa riconobbe la legittimazione passiva e attiva del Parlamento europeo nei procedimenti per annullamento, malgrado l'assenza, in quelle disposizioni, di qualsiasi riferimento al Parlamento europeo (v. causa 294/83, « Les Verts »/Parlamento, Racc. 1986, pag. 1339, e causa C-70/88, Parlamento/Consiglio, « Chernobyl », sentenza 22 maggio 1990, Racc. pag. I-2041).

51. A mio parere, l'art. 173 andrebbe interpretato in modo non restrittivo, alla luce dell'evoluzione comunitaria. Tale punto di vista trova riscontro nella sentenza « Les Verts », nella quale la Corte motivò la propria decisione di dichiarare ricevibili ricorsi per annullamento diretti contro atti vincolanti del Parlamento, nonostante la mancanza di qualsiasi riferimento a tale istituzione nell'art. 173, argomentando dal rilievo che all'epoca della stesura dell'art. 173 il Parlamento non aveva il potere di adottare simili atti. Ritengo che un'analoga impostazione s'imponga nel contesto di provvedimenti che hanno le caratteristiche particolari dei regolamenti antidumping. Il sistema del regolamento base può essere ricondotto nella sfera dell'art. 173 solo se questa disposizione venga interpretata in modo elastico, alla luce degli obiettivi cui essa tende.

52. È certo auspicabile, nell'interesse del corretto svolgimento del procedimento prescritto dal regolamento base, che coloro i quali vengono particolarmente colpiti da regolamenti che istituiscono dazi antidumping siano legittimati ad impugnare questi stessi regolamenti dinanzi alla Corte. A mio giudizio, siffatti regolamenti possono essere impugnati da chiunque sia dagli stessi direttamente ed individualmente interessato. È irrilevante che fondamento di tale conclusione sia il fatto che, una volta dimostrata l'esistenza di un interesse individuale, il provvedimento impugnato deve « ipso facto » considerarsi decisione, o sia semplicemente il

fatto che non è necessario provare la natura sostanziale di decisione del controverso provvedimento, una volta dimostrato l'interesse individuale. L'importante è rifuggire da un'interpretazione del secondo comma dell'art. 173 talmente rigida da impedire alla Corte l'esercizio della funzione demandatale dall'art. 164.

53. La Corte tuttavia dovrebbe, a mio giudizio, dichiarare « ex professo » quanto già implicitamente emerge dal prevalente orientamento della sua giurisprudenza, ossia che la condizione dell'esistenza di una decisione non è indipendente da quella dell'interesse individuale. Inoltre, essa dovrebbe evitare di attenersi ad un'interpretazione troppo rigida di quest'ultima condizione in ipotesi di antidumping, poiché ciò si risolverebbe nel precludere l'esercizio di un effettivo sindacato giurisdizionale. Su tale argomento tornerò più in dettaglio nella parte seguente delle presenti conclusioni.

b) *Interesse diretto ed individuale*

54. Nel caso in esame non è dubbio che la Extramet sia direttamente interessata dal regolamento impugnato: dopo la sua adozione, il dazio è stato automaticamente imposto e riscosso (v. la prima delle cause « cuscinetti a sfera »). Unico elemento che resta da valutare è pertanto quello se la Extramet sia individualmente interessata da tale regolamento.

55. Il Consiglio, sostenuto dalla Péchiney e dalla Chambre syndicale, sostiene che tale punto merita risposta negativa. La Extramet è interessata dal controverso regolamento, essi argomentano, soltanto nella sua qualità di importatore di calcio metallico. Tale criterio non è sufficiente per distinguere la Extramet rispetto a qualsiasi altro operatore che svolga, o possa svolgere in futuro, la stessa attività (v. cause Alusuisse e Allied Corporation). La Extramet lamenta l'iniquità che essa dovrebbe subire per il fatto di essere trattata differentemente rispetto agli esportatori ed ai denuncianti, pur avendo partecipato direttamente ad ogni fase del procedimento e pur essendo inequivocabilmente individuata sia nel regolamento provvisorio sia nel regolamento impugnato.

56. In passato, la Corte ha respinto l'idea secondo la quale la partecipazione all'inchiesta preliminare può fornire ad un importatore titolo per impugnare un regolamento con cui è istituito un dazio antidumping. La Corte ha affermato che la distinzione tra un regolamento ed una decisione dipende dalla natura del provvedimento e dagli effetti giuridici, non dal suo procedimento di adozione.

57. La giurisprudenza anteriore della Corte relativa a tale punto, dalla quale risulta che i ricorrenti nei procedimenti antidumping devono dimostrare che l'atto impugnato è in sostanza una decisione, non è più in linea con le più recenti pronunce della Corte, nelle quali la condizione della decisione non è considerata indipendente da quella dell'interesse individuale. In quanto da ciò discende che il procedimento di adozione di un regolamento antidumping non ha incidenza sul problema della legittimazione ad agire, ciò è incompatibile con la giurisprudenza in tema di legittimazione dei denuncianti. Nella sentenza Timex, un ricorso proposto da un denunciante venne ritenuto ricevibile in considerazione dei diritti riconosciuti ai denuncianti dal regolamento base nonché del ruolo svolto dalla ricorrente durante l'inchiesta preliminare. La Corte non considerò di ostacolo la circostanza che gli effetti spiegati dal regolamento impugnato nei confronti della denunciante non fossero diversi da quelli spiegati nei confronti delle altre imprese che svolgevano o avrebbero potuto svolgere in futuro la stessa attività commerciale. Non è agevole individuare una

giustificazione per la distinzione fatta in proposito tra la posizione dei denuncianti e quella degli importatori.

A tale pronuncia fece seguito la sentenza Demo-Studio Schmidt/Commissione (causa 210/81, Racc. 1983, pag. 3045).

58. Anche in altre occasioni la Corte ammise che la partecipazione ad un procedimento culminante in un accertamento quasi giudiziale dei diritti di una parte potesse risultare bastevole per affermare la legittimazione di un soggetto ad impugnare tale accertamento. Così, nella sentenza Metro/Commissione (causa 26/76, Racc. 1977, pag. 1875), la Corte ammise che un'impresa che aveva sporto denuncia alla Commissione ai sensi dell'art. 3, n. 2, lett. b), del regolamento 6 febbraio 1962, n. 17 (GU 13, pag. 204), lamentando la contrarietà della condotta di un'altra impresa agli artt. 85 o 86 del Trattato, era legittimata ad impugnare una decisione della Commissione, adottata nei confronti della seconda impresa, con la quale si dichiarava che la pratica in questione era compatibile con il Trattato. La Corte dichiarò che:

59. Analogamente, nella sentenza Metro/Commissione (causa 75/84, Racc. 1986, pag. 3021), la Corte ammise la legittimazione della ricorrente ad impugnare una decisione della Commissione, adottata nei confronti di un'altra impresa, con la quale si concedeva un'esenzione ai sensi dell'art. 85, n. 3, del Trattato per un sistema di distribuzione selettiva posto in essere da quell'impresa e al quale la ricorrente non era stata ammessa. Benché la decisione contestata non fosse stata adottata in esito ad una denuncia proposta dalla ricorrente, quest'ultima aveva presentato osservazioni ai sensi dell'art. 19, n. 3, del regolamento n. 17 anteriormente all'adozione della decisione. In particolare, di quelle osservazioni la Commissione aveva tenuto conto. La domanda della ricorrente venne perciò ritenuta ricevibile.

« nell'interesse di una sana amministrazione della giustizia e di una corretta applicazione degli artt. 85 e 86, è opportuno che le persone fisiche o giuridiche che in forza all'art. 3, n. 2, lett. b), del regolamento n. 17, hanno facoltà di adire la Commissione per far rilevare le infrazioni dei suddetti artt. 85 e 86, siano legittimate, se la loro domanda viene respinta, totalmente o parzialmente, ad esperire un'azione a tutela dei loro legittimi interessi;

così stando le cose, si deve ritenere che la ricorrente sia toccata direttamente ed individualmente, a norma dell'art. 173, secondo comma, dalla decisione litigiosa e quindi il ricorso è ricevibile » (punto 13 della motivazione).

60. Un'impostazione analoga la Corte seguì, in materia di aiuti statali, nella sentenza Cofaz/Commissione (causa 169/84, Racc. 1986, pag. 391). In quella causa la ricorrente, una società francese, agiva per l'annullamento di una decisione della Commissione adottata nei confronti del governo olandese. La decisione impugnata conchiudeva un procedimento promosso ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, in seguito ad una denuncia, presentata a nome della ricorrente, in ordine al sistema tariffario preferenziale del quale beneficiavano alcuni utilizzatori di gas metano nei Paesi Bassi.

61. Richiamando la prima sentenza Metro nonché le sentenze Fediol e Demo-Studio Schmidt, la Corte ribadì che:

« nei casi in cui un regolamento offre alle imprese reclamanti garanzie procedurali che consentano loro di chiedere alla Commissione di accertare un'infrazione delle norme comunitarie, dette imprese devono disporre di un'azione a tutela dei loro interessi legittimi [ai sensi dell'art. 173, secondo comma] » (punto 23 della motivazione).

La Corte ricordò come nella sentenza Timex essa aveva precisato che si deve esaminare, sotto questo profilo, la parte avuta nell'ambito del procedimento precontenzioso che ha portato all'adozione del provvedimento impugnato. Tra gli elementi di rilievo figuravano la circostanza che la ricorrente avesse offerto lo spunto per la denuncia che aveva dato impulso all'inchiesta, che le sue posizioni fossero state sentite nel corso dell'inchiesta e che lo svolgimento del procedimento fosse stato ampiamente determinato dalle sue osservazioni.

62. Da ciò la Corte concluse che le stesse considerazioni valevano « per le imprese che hanno avuto una parte analoga nell'ambito del procedimento contemplato all'art. 93 del Trattato se, però, la loro posizione sul mercato è sostanzialmente danneggiata dal provvedimento d'aiuto che costituisce oggetto della decisione impugnata » (punto 25 della motivazione). La Corte ritenne che, viste le circostanze del caso di specie, tali condizioni erano soddisfatte. Il ricorso fu di conseguenza dichiarato ricevibile. Una decisione simile fu adottata, rispetto a uno dei ricorrenti, nella sentenza Van der Kooy e a./Commissione (cause riunite 67/85, 68/85 e 70/85, Racc. 1988, pag. 219, punti 22-24 della motivazione).

63. La Corte ammise che le ricorrenti nelle cause Metro, Demo-Studio Schmidt e Cofaz fossero individualmente interessate dagli atti impugnati, anche se gli effetti di tali atti nei confronti delle ricorrenti non erano diversi da quelli spiegati dai medesimi nei confronti di altre imprese effettivamente o potenzialmente operanti in settori analoghi. La ricevibilità delle domande delle ricorrenti non era basata sulla particolare natura degli effetti spiegati dagli atti impugnati nei loro confronti. Nelle cause Metro e Demo-Studio Schmidt, i ricorsi furono dichiarati ricevibili in base alla semplice considerazione della parte avuta dalle ricorrenti nel procedimento conclusosi con l'adozione di quelle misure. Lo stesso si verificò nella causa Timex. La circostanza che la ricorrente in quella causa avesse sporto denuncia alla Commissione in ordine a pratiche sulle quali questa aveva di conseguenza aperto un'inchiesta non costituiva di per sé una prova che essa fosse interessata dal provvedimento impugnato in maniera più diretta rispetto ai suoi concorrenti. Ancora una volta, la ricevibilità del suo ricorso era ricondotta unicamente al ruolo che essa aveva svolto nel corso dell'inchiesta preliminare. Analogamente, la Corte non ammette per tutti gli esportatori la possibilità di esperire ricorsi per annullamento, ma soltanto per quelli che « sono stati individuati negli atti della Commissione o del Consiglio o presi in considerazione nelle indagini preparatorie » (causa Allied Corporation, punto 12 della motivazione). Gli esportatori rientranti in questa categoria non saranno necessariamente interessati da regolamenti antidumping in modo diverso da quegli esportatori che non siano stati individuati o interessati in tal modo.

64. Quanto agli importatori di prodotti soggetti a dazio antidumping, la Corte ha ammesso la loro legittimazione ad impugnare il regolamento col quale il dazio è stato istituito allorquando i loro prezzi di rivendita sono stati presi in considerazione ai fini del computo del prezzo di esportazione del prodotto considerato oppure ai fini del calcolo del dazio. Ciò può verificarsi, in particolare, nell'ipotesi in cui l'importatore sia associato con un esportatore.

65. Tuttavia, la circostanza che la Commissione ha tenuto conto dei prezzi di rivendita di un importatore non costituisce di per sé la prova del fatto che quell'importatore venga interessato in modo più diretto o qualitativamente differente rispetto agli altri importatori, i cui prezzi di rivendita non siano stati presi in considerazione. Nella pratica, le ripercussioni sulla prima categoria di importatori possono persino risultare più gravi di quelle sulla seconda categoria, in quanto la Commissione ha tenuto conto delle situazioni specifiche di membri della prima categoria. Il fatto che i prezzi di rivendita di un importatore siano stati utilizzati dalla Commissione per dimostrare l'esistenza del dumping o per calcolare il dazio può pertanto essere considerato, semplicemente, alla stregua di una particolare forma di coinvolgimento nel procedimento diretto all'introduzione del dazio. Esso non dovrebbe, a mio parere, far acquistare maggiori diritti in capo a tali importatori rispetto a quelli vantati dagli importatori che siano stati coinvolti nel procedimento in altri modi.

66. Dai suddetti rilievi discende che nessun fondamento logico può giustificare una rigida distinzione, sotto tale profilo, tra produttori, esportatori, denuncianti ed importatori. La Corte dovrebbe, a mio giudizio, riconoscere che vanno applicati criteri analoghi nello stabilire la ricevibilità di ricorsi proposti da imprese rientranti in ciascuna delle suddette categorie. Esistono motivi particolarmente fondati per riconoscere la ricevibilità di un ricorso proposto da qualsiasi impresa, la cui partecipazione al procedimento dinanzi alla Commissione possa ritenersi aver influito sull'esito del procedimento medesimo.

67. Quanto alla Extramet, si evince con chiarezza dalla motivazione del regolamento impugnato che questa ha pienamente fatto uso dei diritti conferitile dal regolamento base in quanto parte interessata. Anche se, diversamente dal regolamento provvisorio, il regolamento impugnato non menziona espressamente la Extramet, gran parte della motivazione di quest'ultimo regolamento è dedicata alla confutazione degli argomenti mossi da un importatore innominato, che, come è pacifico, può essere solo la Extramet. È altresì evidente, per parafrasare i termini della sentenza Cofaz, che il regolamento impugnato ha inciso in modo significativo sulla posizione della Extramet sul mercato in questione.

68. Sono del parere che ad un'impresa debba in linea di principio riconoscersi la legittimazione ad impugnare un regolamento antidumping qualora essa sia individuata, sia pure solo implicitamente, dal regolamento, oppure abbia svolto un importante ruolo nel procedimento conclusosi con l'adozione del regolamento, quantomeno nell'ipotesi che la sua posizione sul mercato di cui trattasi sia stata toccata in modo rilevante. Vi è tuttavia un ultimo punto da prendere in esame prima di giungere ad una conclusione sulla ricevibilità del ricorso della Extramet, ossia il problema dei rimedi giurisdizionali nazionali.

c) *Rimedi giurisdizionali nazionali*

69. Nelle sentenze Alusuisse e Allied Corporation, la Corte, per confutare l'argomento secondo cui il mancato riconoscimento della legittimazione ad agire degli importatori indipendenti si sarebbe risolto nell'impedire agli stessi di avvalersi di qualsiasi forma di tutela giudiziale, precisò che l'importatore ricorrente era libero di impugnare la riscossione del dazio dinanzi alle autorità giudiziarie nazionali, di contestare presso queste ultime la validità del regolamento istitutivo del dazio e di dare impulso ad un rinvio ex art. 177 alla Corte di giustizia. Si pone quindi il problema di stabilire se

l'esistenza di un simile rimedio possa far escludere la possibilità di ricorso ai sensi dell'art. 173, secondo comma.

70. È ovvio che la possibilità di adire le autorità giudiziarie nazionali non è limitata agli importatori indipendenti, ma è altresì rimessa agli importatori ai quali una legittimazione alla stregua della giurisprudenza della Corte sia attualmente riconosciuta. S'intende pertanto che non si tratta di un elemento decisivo. Inoltre, come ebbe modo di ricordare l'avvocato generale Reischl nelle conclusioni presentate nella causa 138/79, Roquette Frères/Consiglio (Racc. 1980, pag. 3333, in particolare pag. 3367), dall'art. 173 non può farsi discendere che la ricevibilità di un ricorso per annullamento dipende dalla mancanza di rimedi alternativi esperibili dinanzi ai giudici nazionali. Se così fosse, il risultato sarebbe tutt'altro che soddisfacente, in quanto l'esistenza e la portata di qualsiasi rimedio giurisdizionale interno dipenderebbe da norme nazionali.

71. In ogni caso, i procedimenti dinanzi ai giudici nazionali, intesi come alternativa ai ricorsi diretti dinanzi alla Corte di giustizia, presentano gravi svantaggi per un importatore nel contesto dell'antidumping. I giudici nazionali, privi di particolari esperienze in materia come pure del vantaggio rappresentato dalla partecipazione del Consiglio e della Commissione, non costituiscono le istanze più adatte a conoscere delle impugnazioni di regolamenti antidumping. Le loro decisioni possono difettare di quella uniformità che può caratterizzare una decisione della Corte di giustizia o di una giurisdizione comunitaria specializzata come il Tribunale di primo grado, quando questo sia chiamato a conoscere della materia. Anche se ci si avvalesse dell'art. 177, le pronunce emesse dalla Corte di giustizia riguarderebbero solo i punti specifici sollevati nel rinvio pregiudiziale. È pur vero che la Corte di giustizia ha il vantaggio, nell'ambito di tali procedimenti, di disporre dei punti di vista delle istituzioni comunitarie e degli Stati membri che decidono di intervenire, ma la decisione finale della causa resterebbe al giudice nazionale.

72. I procedimenti nazionali, unitamente alla fase ulteriore del rinvio ai sensi dell'art. 177, possono accrescere notevolmente i tempi e le spese. Per giunta, i giudici nazionali sono incompetenti a dichiarare l'invalidità di regolamenti comunitari, essendo una declaratoria di questo tipo, conformemente alla sentenza Foto-Frost (causa 314/85, Racc. 1987, pag. 4199), riservata alla Corte di giustizia. Il rischio del protrarsi della durata dei processi celebrati dinanzi all'autorità giudiziaria nazionale, insieme alle possibilità di appello in sede nazionale, rende ipotizzabile la necessità di ricorrere a misure provvisorie in procedimenti antidumping, tuttavia i giudici nazionali non sembrano la sede appropriata per concedere siffatte misure. Benché i giudici nazionali possano sospendere un provvedimento nazionale basato su un regolamento comunitario in pendenza di un procedimento dinanzi alla Corte di giustizia vertente sulla validità del regolamento (v. sentenza 21 febbraio 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, cause riunite C-143/88 e C-92/89, Racc. 1991, pag. I-415), l'esercizio di tale competenza è subordinato ad una serie di condizioni e dipende in qualche modo dal libero apprezzamento dei giudici nazionali. In ogni caso, i provvedimenti provvisori concessi da un giudice nazionale sarebbero limitati allo Stato membro in questione. Il che costringerebbe gli importatori ad agire in giudizio in più di uno Stato membro, con conseguente pregiudizio per l'uniforme applicazione del diritto comunitario.

73. Inoltre, il rinvio da parte di un giudice nazionale di una questione vertente sulla validità di un regolamento non sempre offre alla Corte una piena opportunità di esami-

nare la questione allo stesso modo di un ricorso diretto proposto contro l'istituzione che lo ha emanato. Tale inconveniente è chiaramente messo in evidenza nella sentenza 11 luglio 1990, Sermes, causa C-323/88, Racc. 1990, pag. I-3027, in una causa nella quale si richiedeva alla Corte una pronuncia pregiudiziale sulla validità di un regolamento che istituiva un dazio antidumping definitivo su determinati motori elettrici. Un ricorso diretto precedentemente proposto dall'attore nella causa principale era stato dichiarato irricevibile dalla Corte (v. la già citata causa 276/86). Con la questione pregiudiziale si chiedeva in sostanza soltanto se il regolamento controverso fosse valido, ma il giudice proponente non adduceva alcuna indicazione dei motivi per i quali esso nutriva dubbi in ordine alla validità del medesimo.

74. Un rinvio formulato in modo così generico sarebbe di grave ostacolo per la Corte, nella maggior parte dei procedimenti, per l'espletamento della sua funzione, in quanto il Consiglio, la Commissione e gli Stati membri, i quali possono presentare osservazioni scritte, non sarebbero posti in grado di conoscere le questioni trattate. Nel caso particolare della causa Sermes tale problema era meno grave, posto che la validità del regolamento controverso era già stata oggetto di una serie di ricorsi diretti (le già richiamate cause « motori elettrici »). Nelle normali ipotesi, tuttavia, e anche se le questioni fossero state interamente individuate nell'ordinanza di rinvio, i procedimenti ex art. 177 potrebbero non fornire alcun effettivo rimedio nelle cause antidumping, in conseguenza della natura di questo procedimento. Allorché vengono dedotte complesse questioni di diritto e di fatto, soltanto uno scambio completo di memorie proprio di un ricorso diretto può considerarsi adeguato, sempreché si voglia esaminare tali questioni in modo esauriente. Inoltre, solo in un ricorso dinanzi alla Corte tutte le parti interessate dall'introduzione del dazio, compresa l'industria comunitaria, hanno la possibilità di partecipare.

Conclusioni

75. Di conseguenza, sono del parere che la Corte debba riconoscere che un provvedimento con il quale viene istituito un dazio antidumping riguarda direttamente ed individualmente qualsiasi impresa che sia in grado di dimostrare:

a) di essere individuata, esplicitamente o implicitamente, dal provvedimento di cui trattasi; oppure

b) di aver partecipato alle indagini preliminari in misura tale da potersi considerare influente sul risultato di queste, almeno nel caso in cui la sua posizione sul mercato venga scossa in modo rilevante dal provvedimento.

La Corte dovrebbe a mio giudizio chiarire la propria giurisprudenza, affermando « ex professo » che, almeno in materia di antidumping, non è necessario, per accertare la legittimazione ad agire di un ricorrente, che quest'ultimo sollevi l'ulteriore questione della natura sostanziale di regolamento o di decisione del provvedimento contestato.

76. La suddetta impostazione è coerente con le finalità dell'art. 173, il quale si propone di consentire alle persone di impugnare provvedimenti che abbiano una particolare incidenza su di loro, pur limitando il diritto di impugnare regolamenti, onde evitare il rischio che il loro annullamento sia richiesto da una categoria illimitata di soggetti. Questa mia posizione è confortata dal fatto che essa è in linea con quanto ha affermato l'avvocato generale Mischo nella causa Nashua (già citata), laddove egli osserva, al punto 33 delle sue conclusioni:

« ciò che mi sembra determinante per quanto riguarda la ricevibilità in materia antidumping non è tanto la qualità di produttore esportatore o di importatore associato di un ricorrente, ma il modo in cui la sua situazione concreta è stata presa in considerazione ». In quella causa la Corte, pur avendo ritenuto ricevibile il ricorso, potè evitare di definire il ricorrente come esportatore o importatore, in conseguenza dello speciale rapporto da costui intrattenuto col produttore del bene in questione (v. anche la già citata causa Gestetner). Sicché essa non precisò entro quali limiti un importatore in senso stretto sarebbe stato autorizzato ad impugnare il provvedimento controverso. Nel presente caso, tale questione non può essere elusa.

77. Pervengo quindi alla conclusione che la Extramet, soddisfacendo entrambe le condizioni prima descritte, è legittimata ad impugnare il controverso regolamento ai sensi dell'art. 173, secondo comma.

78. Qualora la Corte decida di attenersi all'attuale giurisprudenza e dichiari che il ricorso della Extramet per l'annullamento del regolamento controverso è interamente irricevibile, la stessa sorte dovrebbe a mio parere riservarsi alla sua domanda di annullamento del punto 24 della motivazione. Quest'ultimo recita:

« Uno degli importatori indipendenti ha chiesto, inoltre, un'esenzione speciale qualora si decida di istituire dazi definitivi. Il Consiglio non può soddisfare tale richiesta, perché è evidente che, nell'interesse della Comunità, la misura è destinata a prevenire gli effetti nocivi delle importazioni in dumping provenienti dalla Cina e dall'Unione Sovietica; un'esenzione di tal genere comprometterebbe tale obiettivo, e sarebbe inoltre difficilmente giustificabile, vista la necessità di un trattamento uguale per tutti gli importatori ».

79. È dubbio che un punto del preambolo possa di per sé costituire oggetto di un ricorso per annullamento, atteso che il preambolo non produce alcun effetto giuridico in capo ai privati, ma si limita a motivare il dispositivo dell'atto al quale appartengono. Ne consegue che il punto 24 della motivazione del controverso regolamento non può, di per sé solo, essere oggetto di un sindacato giurisdizionale ai sensi dell'art. 173. L'impugnazione della Extramet diretta contro tale punto della motivazione va pertanto considerata come impugnazione del controverso regolamento, in quanto le ha negato l'esenzione richiesta. Come tale, essa va accolta o respinta insieme alla domanda della ricorrente diretta all'annullamento totale del controverso regolamento.

80. Di conseguenza, ritengo che la Corte debba:

1) dichiarare il ricorso ricevibile;

2) riservare le spese.