SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
22 ottobre 1991 *

Nel procedimento C-16/90,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Finanzgericht di Brema (Seconda Sezione) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Detlef Nölle, titolare della ditta « Eugen Nölle »,

e

Hauptzollamt Bremen-Freihafen,

domanda vertente sulla validità del regolamento (CEE) del Consiglio 20 marzo 1989, n. 725, che istituisce un dazio antidumping definitivo sulle importazioni di spazzole e pennelli per dipingere, imbiancare, verniciare e simili originari della Repubblica popolare cinese e riscuote definitivamente il dazio antidumping provvisorio istituito su queste importazioni (GU L 79, pag. 24),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori Sir Gordon Slynn, presidente di sezione, facente funzione di presidente della Quinta Sezione, F. Grévisse, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias e M. Zuleeg, giudici,

avvocato generale: W. Van Gerven
cancelliere: sig.ra D. Louterman, amministratore principale

* Lingua processuale: il tedesco.

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il sig. Detlef Nölle, titolare della ditta « Eugen Nölle », ricorrente nella causa principale, dall'avv. Frank Montag, del foro di Colonia;

— per il Consiglio delle Comunità europee, dal sig. Erik Stein, consigliere giuridico, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. Eric White, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, assistito dal sig. Reinhard Wagner, magistrato tedesco messo a disposizione della Commissione nell'ambito degli scambi tra funzionari nazionali;

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del sig. Detlef Nölle, del Consiglio e della Commissione, rappresentata dal sig. Eric White, membro del servizio giuridico, e dal sig. Claus-Michael Happe, funzionario tedesco distaccato presso la Commissione nell'ambito degli scambi tra funzionari nazionali, all'udienza del 16 gennaio 1991,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 4 giugno 1991,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 12 dicembre 1989, pervenuta alla Corte il 22 gennaio 1990, il Finanzgericht di Brema (Seconda Sezione) ha proposto, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione pregiudiziale vertente sulla validità del regolamento (CEE) del Consiglio 20 marzo 1989, n. 725, che istituisce un dazio antidumping definitivo sulle importazioni di spazzole e pennelli per dipingere, imbiancare, verniciare e simili originari della Repubblica popolare cinese e riscuote definitivamente il dazio antidumping provvisorio istituito su queste importazioni (GU L 79, pag. 24).

2 Tale questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia tra il sig. Detlef Nölle, titolare della ditta « Eugen Nölle » (in prosieguo: la « Nölle »), e lo Hauptzollamt Bremen-Freihafen (in prosieguo: lo « Hauptzollamt »), controversia vertente sui dazi antidumping definitivi applicati dallo Hauptzollamt alle importazioni di pennelli provenienti dalla Cina effettuate dalla Nölle.

3 In data 21 novembre 1988, 8 febbraio e 14 febbraio 1989, la Nölle presentava allo Hauptzollamt, ai fini della loro immissione in libera pratica, tre partite di pennelli per pulire e per dipingere provenienti dalla Cina e rientranti nella sottovoce 9603 40 10 della nomenclatura combinata. In un primo momento, lo Hauptzollamt esigeva, in base all'art. 1 del regolamento (CEE) della Commissione 29 settembre 1988, n. 3052, che istituisce un dazio antidumping provvisorio sulle importazioni di alcuni tipi di spazzole per dipingere, imbiancare, verniciare e simili originarie della Repubblica popolare cinese (GU L 272, pag. 16), il versamento di un dazio antidumping provvisorio in ordine al quale la Nölle prestava cauzione ai sensi dell'art. 1, n. 4, del regolamento medesimo, sotto forma di fideiussione bancaria solidale per gli importi rispettivamente 31 000 DM, 17 000 DM e 4 400 DM, vale a dire per un totale di 52 400 DM per le tre partite.

4 Con tre decisioni emanate in data 14 aprile 1989, lo Hauptzollamt ingiungeva successivamente alla Nölle, in ordine alle tre importazioni, il pagamento rispettivamente degli importi di 29 937,04 DM, 16 972,57 DM e 4 307,79 DM, vale a dire un totale di 51 217,40 DM, a titolo di dazi antidumping definitivi corrispondenti, ai sensi dell'art. 1 del detto regolamento n. 725/89 (in prosieguo: il « regolamento controverso »), al 69% del prezzo unitario netto, franco frontiera comunitaria, al netto dei diritti doganali.

5 Il 3 maggio 1989 la Nölle proponeva opposizione dinanzi allo Hauptzollamt facendo valere l'illegittimità delle decisioni emanate il 14 aprile precedente, in base al rilievo che il regolamento controverso sul quale le dette decisioni si fondavano si poneva in contrasto, sotto vari aspetti, con norme comunitarie di rango superiore. A seguito del rigetto dell'opposizione la Nölle proponeva ricorso dinanzi al Finanzgericht di Brema ai fini dell'annullamento delle dette tre decisioni.

6 In tale contesto il giudice nazionale ha quindi sottoposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

« Se il regolamento (CEE) del Consiglio 20 marzo 1989, n. 725, sia invalido ».

7 Per una più ampia esposizione degli antefatti della causa principale, dello svolgimento del procedimento nonché delle osservazioni scritte presentate alla Corte, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

8 Il giudice nazionale fonda i propri dubbi in ordine alla legittimità del regolamento controverso sui motivi dedotti dal ricorrente nella causa principale, vale a dire, segnatamente, la violazione dell'art. 2, n. 5, lett. a), del regolamento (CEE) del Consiglio 11 luglio 1988, n. 2423, 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 di base »).

9 Tale disposizione così recita:

« 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, (...) ».

10 Si deve sottolineare, in limine, che 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, i quali, cioè, normalmente non sono la risultante delle forze che si spiegano sul mercato (v. sentenza 11 luglio 1990, Neotype Techmashexport/Commissione e Consiglio, cause riunite C-305/86 e C-160/87, Racc. pag. I-2945).

11 Occorre ricordare, inoltre, che 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.

12 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, Toyo/Consiglio, causa 240/84, Racc. pag. 1809, e Nippon Seiko/Consiglio, causa 258/84, Racc. pag. 1923).

13 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 oggetto di esame con tutta la diligenza richiesta perché possa ritenersi che il valore normale sia stato determinato in maniera idonea e non irragionevole.

14 La Nölle deduce che il valore normale non è stato determinato secondo le dette modalità, atteso che lo Sri Lanka, scelto come paese di riferimento, non risponderebbe ad alcuno dei requisiti ai quali la Commissione si sarebbe sinora attenuta nella prassi abitualmente seguita, vale a dire l'esistenza nel paese considerato di un prodotto simile, di un volume e di metodi di produzione simili, di condizioni di accesso alle materie prime paragonabili a quelle del paese di esportazione considerato e di prezzi che siano la risultante dei meccanismi dell'economia di mercato.

15 A tal riguardo, la Nölle fa valere, in primo luogo, che la Cina produce pennelli rotondi, piatti e per radiatori, mentre lo Sri Lanka produce solamente pennelli piatti, nonché altri pennelli non considerati dal dazio antidumping de quo.

16 La Commissione ritiene, tuttavia, che i pennelli prodotti nello Sri Lanka siano simili ai pennelli cinesi, in quanto essi sono essenzialmente prodotti a base di setole di animale e sono provvisti di manici in legno di spessore analogo, di una ghiera e presentano setole analoghe per quantità e per peso a quelle dei pennelli cinesi. Sarebbe quindi irrilevante, secondo la Commissione, il fatto che lo Sri Lanka produca solamente pennelli piatti.

17 Si deve rilevare che né i documenti del fascicolo, trasmessi dal giudice nazionale, né i documenti ed i chiarimenti forniti nel corso dell'udienza dinanzi alla Corte consentono di accertare in termini definitivi se i prodotti di cui trattasi siano o meno simili. Non è quindi acclarato che le istituzioni abbiano commesso un errore di valutazione manifesto in proposito.

18 La Nölle fa valere, in secondo luogo, che i volumi di produzione non sono paragonabili, atteso che nello Sri Lanka vi sarebbero solamente due produttori di rilievo, dei quali l'uno di fatto non fabbrica i prodotti di cui trattasi, mentre in Cina vi sarebbero perlomeno 150 piccole e medie imprese ed il volume di produzione sarebbe, conseguentemente, almeno 200 volte maggiore rispetto a quello dello Sri Lanka.

19 Secondo la Commissione, il fatto che il volume di produzione della Cina sia più elevato rispetto a quello dello Sri Lanka non è pertinente, in quanto il criterio determinante ai fini del calcolo del valore normale sarebbe costituito dai costi di produzione delle imprese individuali. Orbene, nei due detti paesi, si tratterebbe di piccole o medie imprese con una produzione artigianale caratterizzata dalla rilevanza della componente del lavoro e dal livello ridotto dei salari.

20 Occorre ricordare che, segnatamente alla luce della citata sentenza 11 luglio 1990, Neotype Techmashexport/Commissione e Consiglio (punto 31 della motivazione), la dimensione del mercato interno non è, in linea di principio, un elemento atto ad essere preso in considerazione nella scelta di un paese di riferimento ai sensi dell'art. 2, n. 5, del regolamento di base, qualora durante lo svolgimento dell'indagine vi sia un numero di operazioni commerciali sufficiente a garantire la rappresentatività di questo mercato rispetto alle esportazioni di cui è causa. Occorre ricordare, in tale contesto, che nella sentenza 5 ottobre 1988, Brother, punti 12 e 13 della motivazione (causa 250/85, Racc. pag. 5683), la Corte ha respinto le censure mosse contro la prassi delle istituzioni consistente nell'individuare nel 5% delle relative esportazioni la soglia d'irrilevanza delle vendite interne, ai fini del calcolo del valore normale.

21 All'udienza la Nölle e la Commissione si sono accordate nel senso di considerare che il volume delle esportazioni di spazzole e di pennelli cinesi destinati alla Comunità ammonti a circa 60 milioni di pezzi, mentre la produzione globale dello Sri Lanka sarebbe dell'ordine di 750 000 pezzi all'anno, il che corrisponderebbe all'1,25% del volume delle esportazioni di cui trattasi.

22 Si deve sottolineare che, anche se il mero fatto che il volume di produzione del paese di riferimento sia inferiore alla soglia del 5% non implica necessariamente che la scelta del detto paese non possa essere considerata come idonea e ragionevole, un valore dell'1,25% costituisce tuttavia un indice della scarsa rappresentatività del mercato preso in considerazione.

23 Si deve parimenti rilevare che la Commissione ed il Consiglio non hanno fornito, nel corso del procedimento scritto e dell'udienza, alcun dato o alcuna precisazione atti a dimostrare che, come essi affermano, i metodi di produzione nello Sri Lanka consistessero in una produzione artigianale caratterizzata dalla rilevanza della componente lavoro e dal livello ridotto dei salari e fossero, conseguentemente, paragonabili ai metodi di produzione esistenti in Cina.

24 La Nölle sostiene in terzo luogo che l'industria dello Sri Lanka è costretta ad importare sia le setole di maiale sia il legno per i manici nonché le ghiere, mentre la Cina dispone praticamente dell'85% del mercato mondiale delle setole di maiale.

25 La Commissione fa valere, dal canto suo, che il preteso vantaggio derivante dall'accesso alle materie prime non può essere quantificato in termini soddisfacenti in un paese privo di un'economia di mercato e che, in ogni caso, un tale vantaggio può essere compensato da altri vantaggi di carattere concorrenziale esistenti in un paese ad economia di mercato. Perdipiù, per quanto attiene alle materie prime importate per la produzione di pennelli, sono stati apportati, secondo la Commissione, dei correttivi (v. il punto 20 dei « considerando » del regolamento controverso) e la Commissione avrebbe dedotto il 25% del prezzo già corretto al fine di tener conto delle differenze di qualità.

26 Tale argomento della Commissione non può essere accolto. In primo luogo, emerge dalla prassi costante delle istituzioni comunitarie che il raffronto delle possibilità di accesso alle materie prime deve essere preso in considerazione ai fini della scelta del paese di riferimento [v., ad esempio, il regolamento (CEE) del Consiglio 18 febbraio 1980, n. 407, che istituisce un dazio antidumping definitivo per un determinato carbonato di sodio originario dell'Unione Sovietica, GU L 48, pag. 1]. In secondo luogo, i vantaggi derivanti dall'accesso alle materie prime non potrebbero essere esclusi per il solo fatto dell'inesistenza di un'economia di mercato nel paese di esportazione. Considerato che l'art. 2, n. 5, del regolamento di base trova unicamente applicazione proprio nel caso di importazioni provenienti da paesi privi di un'economia di mercato, tale argomento finirebbe per svuotare di contenuto ogni possibilità di raffronto tra i costi di produzione di paesi caratterizzati da condizioni di mercato differenti.

27 La Nölle deduce, infine, che i prezzi praticati nello Sri Lanka non scaturiscono da regole di un'economia di mercato, attesa l'assenza in tale paese di qualsiasi concorrenza naturale. Essa sottolinea al riguardo che i due produttori si dividono circa il 90% del mercato interno, e che quello dei due che fabbrica prodotti paragonabili a quelli importati dalla Cina è costituito da una filiale di un produttore comunitario che avrebbe svolto un ruolo determinante nel procedimento antidumping promosso dai produttori europei.

28 La Commissione sostiene che tale fatto non implica l'esistenza di un accordo sui prezzi ovvero l'assenza di una sufficiente concorrenza.

29 In proposito, si deve sottolineare che, se è pur vero che la sola circostanza che nel paese di riferimento esistano unicamente due imprese non esclude di per sé che i prezzi siano il risultato di una concorrenza reale, la Nölle ha dedotto, nell'ambito del procedimento scritto e dell'udienza, senza contestazioni da parte della Commissione, una serie di raffronti di prezzi da cui emerge che quelli praticati dai produttori dello Sri Lanka sono più elevati rispetto a quelli applicati da due produttori rappresentativi della Comunità. La Nölle ha prodotto inoltre due documenti provenienti dalle imprese dello Sri Lanka di cui trattasi da cui risulta che queste potrebbero rifornire la Comunità solamente in misura ridotta, atteso che la produzione di pennelli è adattata alle esigenze del mercato interno e che i prezzi non presentano alcun interesse rispetto a quelli che la società madre può offrire in Europa.

30 Da tutte le considerazioni che precedono emerge che la Nölle ha fornito elementi sufficienti, già noti alla Commissione e al Consiglio nel corso del procedimento antidumping, atti a far sorgere dubbi quanto all'idoneità ed alla ragionevolezza della scelta dello Sri Lanka quale paese di riferimento.

31 Le istituzioni hanno tuttavia ritenuto che lo Sri Lanka costituisse una scelta idonea e non irragionevole e non hanno conseguentemente preso in considerazione Taiwan, come proposto dalla ricorrente.

32 Si deve rilevare al riguardo che, se è pur vero che le istituzioni non sono tenute a prendere in considerazione tutti i paesi di riferimento proposti dalle parti nell'ambito di un procedimento antidumping, i dubbi delineatisi nella specie in ordine alla scelta dello Sri Lanka avrebbero dovuto indurre la Commissione ad esaminare in modo più approfondito la proposta formulata dalla ricorrente.

33 Dai « considerando » del regolamento controverso emerge che Taiwan è stato preso in considerazione come eventuale paese di riferimento, possibilità però esclusa dalle istituzioni in base al rilievo che le caratteristiche fisiche dei costi di produzione dei prodotti erano differenti e che i produttori di Taiwan con cui erano stati avviati contatti si erano rifiutati di collaborare (v. punti 16 e 17 dei « considerando » del regolamento controverso).

34 A sostegno di tali affermazioni non è stata né fornita alcuna precisazione né è stato dedotto alcun elemento di fatto. Per quanto attiene, in particolare, al preteso rifiuto di cooperazione da parte dei produttori di Taiwan, si deve rilevare che la lettera indirizzata ai due principali produttori di Taiwan, prodotta dalla Commissione all'udienza, non può essere considerata come tentativo sufficiente al fine di ottenere informazioni, considerato il suo tenore e l'estrema esiguità del termine di risposta concesso, fattori che rendevano praticamente impossibile la cooperazione dei produttori de quibus.

35 In considerazione di tutte le circostanze soprammenzionate, appare, da un lato, che vari elementi, noti alle istituzioni, erano in ogni caso atti a far sorgere dubbi sull'idoneità dello Sri Lanka come paese di riferimento e, dall'altro, che le istituzioni non si sono prodigate seriamente e sufficientemente per verificare se Taiwan avesse potuto essere considerato paese di riferimento idoneo.

36 Ciò premesso, si deve rilevare che il valore normale non è stato determinato « in maniera appropriata ed equa », ai sensi dell'art. 2, n. 5, lett. a), del regolamento di base.

37 Atteso che il dazio antidumping è stato quindi istituito in violazione della detta disposizione, il regolamento controverso deve essere considerato illegittimo, senza che occorra procedere all'esame degli altri profili di illegittimità indicati dal giudice nazionale.

38 La questione sollevata deve essere quindi risolta nel senso che il regolamento n. 725/89 è invalido.

Sulle spese

39 Le spese sostenute dalla Commissione e dal Consiglio delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti della causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale cui spetta, quindi, pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulla questione pregiudiziale sottopostale dal Finanzgericht di Brema (Seconda Sezione), con ordinanza 12 dicembre 1989, dichiara:

Il regolamento (CEE) del Consiglio 20 marzo 1989, n. 725, che istituisce un dazio antidumping definitivo sulle importazioni di spazzole e pennelli per dipingere, imbiancare, verniciare e simili originari della Repubblica popolare cinese e riscuote definitivamente il dazio antidumping provvisorio istituito su queste importazioni, è invalido.

Slynn Grévisse

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Zuleeg

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 22 ottobre 1991.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente di sezione
f. f. di presidente della Quinta Sezione

Gordon Slynn