zioni dispongono ai fini dell'analisi di situazioni economiche complesse, non è tuttavia sottratta al sindacato giurisdizionale della Corte.

Nell'ambito di tale sindacato, la Corte accerta l'osservanza delle norme di procedura, l'esattezza materiale dei fatti considerati, l'insussistenza di errore manifesto nella valutazione di tali fatti e infine l'insussistenza di sviamento di potere, il che significa, per quanto attiene alla scelta del paese di riferimento, che occorre verificare se le istituzioni non abbiano omesso di prendere in considerazione elementi essenziali al fine di accertare l'idoneità 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.

2. Non può ritenersi che il valore normale di prodotti originari di un paese non retto da un'economia di mercato sia stato determinato, in base al riferimento ai prezzi di un paese terzo ad economia di mercato, « in modo appropriato ed equo » ai sensi dell'art. 2, n. 5, lett. a), del regolamento antidumping di base n. 2423/88, nel caso in cui, da un lato, vari elementi, noti alla Commissione e attinenti al volume ed alle modalità di produzione, alle condizioni di accesso alle materie prime ed ai prezzi praticati sul mercato interno, fossero tali da far sorgere dubbi in ordine all'idoneità del paese terzo assunto come paese di riferimento e, dall'altro, le istituzioni non si siano prodigate seriamente e sufficientemente per verificare se il paese terzo proposto da una delle parti del procedimento potesse essere considerato paese di riferimento idoneo. Per tale motivo il regolamento n. 725/89, che istituisce un dazio antidumping definitivo sulle importazioni di spazzole e pennelli per dipingere originari della Repubblica popolare cinese e riscuote definitivamente il dazio antidumping provvisorio, è invalido.

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-16/90 *

I — Antefatti e procedimento

1. In data 21 novembre 1988, 8 febbraio 1989 e 14 febbraio 1989, il sig. Detlef Nölle, titolare della ditta « Eugen Nölle » (in prosieguo: la « Nölle »), presentava, ai fini dell'immissione in libera pratica, presso lo Hauptzollamt Bremen-Freihafen tre partite di pennelli per pulire e per dipingere originari della Repubblica popolare cinese e rientranti nella sottovoce 9603 40 10 della nomenclatura combinata. Lo Hauptzollamt esigeva, ai sensi dell'art. 1 del regolamento (CEE) della Commissione 29 settembre

* Lingua processuale: il tedesco.

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 per il quale la Nölle, a norma dell'art. 1, n. 4, del regolamento medesimo, prestava garanzia sotto forma di cauzione bancaria solidale per un ammontare di 31 000 DM, 17 000 DM e 4 400 DM, vale a dire per un totale di 52 400 DM per le tre partite.

Con tre provvedimenti del 14 aprile 1989 lo Hauptzollamt ingiungeva al ricorrente di pagare rispettivamente, per le tre importazioni, gli 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 dazio antidumping. Tali provvedimenti si fondavano sull'art. 1 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), a norma del quale le merci a suo tempo importate dalla Nölle erano soggette ad un dazio antidumping definitivo in misura del 69% del prezzo unitario netto, franco frontiera comunitaria, al netto del dazio doganale.

2. Il 3 maggio 1989 la Nölle faceva opposizione sostenendo l'illegittimità dei provvedimenti, in quanto il regolamento n. 725/89 sarebbe in contrasto, sotto vari profili, con norme comunitarie di rango superiore.

Il 28 giugno 1989 lo Hauptzollamt respingeva l'opposizione, in base al rilievo che esso costituiva solamente un organo amministrativo incaricato di dare esecuzione al regolamento n. 725/89 e che non poteva, quindi, sindacare sulla legittimità del regolamento medesimo.

Il 2 agosto 1989 il Nölle presentava ricorso dinanzi al Finanzgericht di Brema, reiterando la richiesta di annullamento dei tre provvedimenti relativi alla determinazione dei dazi antidumping definitivi.

3. Ritenendo che la controversia sollevasse un problema in ordine alla legittimità della normativa comunitaria de qua, la Seconda Sezione del Finanzgericht di Brema decideva, con ordinanza 12 dicembre 1989, di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, la seguente questione pregiudiziale:

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

4. L'ordinanza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 22 gennaio 1990.

Conformemente all'art. 20 del Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia della CEE, osservazioni scritte sono state presentate:

— il 29 marzo 1990 dalla Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Eric White, membro del servizio giuridico della Commissione, assistito dal sig. Reinhard Wagner, magistrato te-

desco messo a disposizione della Commissione nell'ambito di uno scambio tra funzionari nazionali;

— il 12 aprile 1990 dal Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal sig. Erik Stein, consigliere giuridico presso il servizio giuridico del Consiglio;

— il 24 aprile 1990 dal sig. Detlef Nölle, titolare della ditta « Eugen Nölle », ricorrente nella causa principale, rappresentato dallo studio degli avv.ti Deringer, Tessin, Herrmann & Sedemund, del foro di Colonia.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria e di rimettere la causa dinanzi alla Quinta Sezione.

II — Sintesi delle osservazioni scritte presentate alla Corte

5. La *Nölle* fa valere che il regolamento n. 725/89 è illegittimo e, quindi, nullo, in quanto viola norme comunitarie di rango superiore, vale a dire il 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), nonché l'art. 190 del Trattato CEE. Tale illegittimità emerge da quattro differenti motivi.

La ricorrente sostiene, in primo luogo, che il valore normale assunto per il calcolo del margine di dumping è stato determinato in maniera erronea, in quanto lo Sri Lanka non avrebbe dovuto essere considerato paese di riferimento. Ai sensi dell'art. 2, n. 5, del regolamento n. 2423/88, 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 a) al prezzo di vendita di un prodotto simile di un paese terzo ad economia di mercato, o b) al valore costruito di un prodotto simile in un paese terzo ad economia di mercato, ovvero c) al prezzo realmente pagabile nella Comunità per un prodotto simile.

La Nölle sostiene che la Commissione si è sinora basata nella propria prassi in materia di individuazione del paese di riferimento, a termini dell'art. 2, n. 5, lett. a), sull'esistenza in tale paese di un prodotto simile, di un volume di produzione simile, di prezzi risultanti dal meccanismo dell'economia di mercato, di metodi di produzione simili e di condizioni di accesso alle materie prime paragonabili a quelle del paese di esportazione considerato [v. regolamento (CEE) del Consiglio 18 febbraio 1980, n. 407, che istituisce un dazio antidumping definitivo su un determinato carbonato di sodio originario dell'Unione Sovietica, GU L 48, pag. 1; decisione della Commissione 10 aprile 1980, 80/410/CEE, GU L 97, pag. 1; decisione della Commissione 14 giugno 1982, 82/398/CEE, GU L 172, pag. 47].

Secondo la ricorrente, lo Sri Lanka non avrebbe dovuto essere considerato paese di riferimento, in quanto non risponde ad al-

cuno di questi requisiti. In tale paese, infatti, non vengono fabbricati prodotti simili, in quanto la Cina produce pennelli rotondi, piatti e per radiatori, mentre lo Sri Lanka fabbrica solamente pennelli piatti (nonché altri pennelli non interessati dal dazio antidumping imposto dal regolamento de quo). I volumi di produzione non sono paragonabili, in quanto nello Sri Lanka non vi sono che due produttori, dei quali uno non fabbrica di fatto i prodotti di cui trattasi, laddove in Cina vi sono almeno 150 imprese piccole e medie il cui volume di produzione è perlomeno 200 volte più elevato di quello dello Sri Lanka. D'altro canto, l'industria dello Sri Lanka è obbligata di importare sia le setole di maiale sia il legno per i manici e le ghiere, mentre la Cina controlla praticamente l'85% del mercato mondiale delle setole di maiale.

Il prezzo nazionale, infine, in mancanza di una concorrenza naturale, non viene ricavato in base alle regole di un'economia di mercato, in quanto i due produttori si dividono circa il 90% del mercato interno, e l'unico fabbricante del prodotto interessato è costituito da una filiale di un produttore comunitario che ha svolto un ruolo determinante nell'ambito del procedimento antidumping promosso dai produttori europei. A termini dell'art. 4, n. 5, primo trattino, del regolamento n. 2423/88, la determinazione del pregiudizio dev'essere fatta senza tener conto delle imprese che abbiano legami particolari con esportatori o importatori. Dalla ratio di tale norma deriva che non devono essere nemmeno prese in considerazione le informazioni provenienti da produttori di un paese terzo che abbiano « legami » particolari con le parti denuncianti.

La combinazione di tali elementi si traduce in un livello di prezzi assai superiore a quello che sarebbe risultato qualora si fosse scelto un altro paese di riferimento, quale quello proposto dall'importatore — Taiwan —, scelta che è stata respinta dalla Commissione in base al rilievo che le caratteristiche fisiche ed i costi di produzione dei prodotti erano differenti e che i produttori di Taiwan con cui erano stati avviati contatti non si erano dichiarati disponibili a collaborare (punti 16 e 17 dei « considerando » del regolamento n. 725/89).

In tal modo, dalla determinazione del valore normale è derivato un errore nel calcolo del margine di dumping. Tale margine, che è superiore al 90%, sarebbe risultato decisamente meno elevato se la Commissione avesse scelto quale paese di riferimento uno Stato membro della Comunità, anche se tale Stato presenta un livello dei costi di produzione assai superiore a quello della Cina.

La ricorrente sostiene, in secondo luogo, che non può affermarsi l'esistenza di un danno per l'industria comunitaria. I pennelli prodotti nella Comunità, e in particolare in Germania, sono di qualità migliore rispetto a quelli importati dalla Cina e, conseguentemente, la differenza di prezzo può essere rilevata solamente con riguardo ai prezzi relativi alla qualità inferiore, prezzi che tuttavia non possono essere considerati come simili. Il volume delle importazioni, lungi dall'aumentare, si è invece ridotto, e la produzione tedesca di pennelli è in netta progressione dal 1981, senza che le importazioni di pennelli cinesi abbiano avuto riflessi sulla situazione occupazionale di tale industria, in cui la diminuzione dei posti di lavoro è frutto di progressi di automatizzazione e di razionalizzazione.

La Commissione non aveva inoltre il diritto di fare riferimento, ai fini della determinazione del pregiudizio, a Stati membri come

la Francia, l'Italia e l'Irlanda, atteso che in tali Stati non era stata effettuata alcuna rilevazione e che la Francia e l'Italia importano solamente un volume trascurabile di pennelli cinesi. La Commissione non aveva d'altro canto il diritto di utilizzare le informazioni raccolte nell'ambito delle inchieste compiute presso i produttori tedeschi. A termini dell'art. 4, n. 5, primo trattino, del regolamento n. 2423/88, la determinazione del pregiudizio dev'essere effettuata senza tener conto delle imprese che abbiano legami particolari con importatori o esportatori. Le stesse quattro imprese di cui trattasi importano, infatti, pennelli cinesi ed una di esse, l'impresa Schabert, ha aderito ad un'associazione, appoggiata dall'impresa Rothlaender, il più grande importatore di setole per pennelli in Germania, in vista della produzione di pennelli in Cina. Va rilevato che i due terzi delle importazioni di pennelli cinesi sono effettuate dai produttori tedeschi, e appare quindi difficile sostenere, come fa il Consiglio (punto 30 dei « considerando » del regolamento n. 725/89), che essi abbiano effettuato tali importazioni come misura di legittima difesa contro una concorrenza sleale e che i pennelli siano stati rivenduti con margini di utile modesti. Se più dei due terzi delle importazioni hanno potuto essere rivendute con un margine di utile, ci si deve chiedere come dalla parte restante sia potuto derivare un pregiudizio così rilevante per i produttori comunitari.

La ricorrente fa valere, in terzo luogo, che erroneamente la Commissione ha affermato l'esistenza di un interesse della Comunità ai sensi dell'art. 12 del regolamento n. 2423/88. A suo avviso, il procedimento è stato avviato per effetto delle pressioni degli industriali europei al fine di coprire un accordo illecito destinato a mettere fuori gioco gli importatori indipendenti operanti sul mercato. La ricorrente sostiene che gli importatori indipendenti hanno avuto notizia di un accordo concluso tra i fabbricanti tedeschi e gli esportatori cinesi, ai sensi del quale gli importatori indipendenti non potrebbero più essere riforniti direttamente, essendo le forniture riservate ai fabbricanti comunitari attraverso l'intermediazione degli importatori di setole, le ditte Rothlaender e Berg. Non può quindi essere conforme all'interesse comunitario aiutare l'industria europea dei pennelli a realizzare, mediante l'imposizione di un dazio antidumping, un « risanamento del mercato » che contravverrebbe alle norme comunitarie in materia di concorrenza.

La quarta censura si estrinseca, infine, nell'affermazione che il regolamento n. 725/89 costituisce violazione dell'obbligo di motivazione sancito dall'art. 190 del Trattato CEE. Nei « considerando » del regolamento non si tiene conto, o si tiene conto in misura insufficiente, delle principali censure già sollevate dalla ricorrente nell'ambito del procedimento antidumping contro l'imposizione di un dazio antidumping.

6. La *Commissione* rileva che le istituzioni comunitarie dispongono di un potere discrezionale ai fini della valutazione di situazioni economiche complesse (sentenza 7 maggio 1987, Nippon Seiko/Consiglio, causa 258/84, Racc. pag. 1923), in cui rientra la scelta del paese di riferimento. Secondo la Commissione, tale scelta non appare viziata da un errore di valutazione. I pennelli dello Sri Lanka costituiscono, infatti, prodotti simili, in quanto sono fabbricati essenzialmente a base di setole di animale e presentano manici in legno di spessore analogo, una ghiera nonché una quantità ed un peso delle setole analoghi o non lontani dai pen-

nelli cinesi. Ad avviso della Commissione, è irrilevante, al riguardo, il fatto che vengano fabbricati e venduti solamente pennelli piatti. Non si deve dimenticare, infatti, che l'80% dei pennelli esportati dalla Cina sono rappresentati da pennelli piatti e che i pennelli rotondi e quelli per radiatori sono compresi nella stessa sottovoce della nomenclatura combinata.

I metodi di produzione sono d'altro canto simili nei due paesi con una fabbricazione artigianale caratterizzata dalla rilevanza della componente del lavoro e dal basso livello dei salari. La circostanza che il volume di produzione della Cina sia più elevato non è pertinente, in quanto il criterio determinante è costituito dai costi di produzione delle imprese individuali, che sono sempre imprese di piccole o medie dimensioni. Per quanto attiene al preteso vantaggio derivante dall'accesso alle materie prime, la Commissione replica che tale vantaggio non può essere quantificato in misura soddisfacente in un paese privo di un'economia di mercato e potrebbe essere compensato, in ogni caso, da altri vantaggi concorrenziali esistenti in un paese ad economia di mercato. Essa sottolinea poi che, per i prodotti importati ai fini della fabbricazione di pennelli, sono stati apportati dei correttivi (v. punto 20 dei « considerando » del regolamento di cui trattasi) e che essa ha dedotto il 25% del prezzo già corretto al fine di tener conto delle differenze di qualità.

Infine, la circostanza che nello Sri Lanka vi siano solamente due produttori e che uno di essi sia costituito da una filiale di un'impresa comunitaria non implica l'esistenza di un accordo sui prezzi o l'assenza di sufficiente concorrenza.

La scelta dello Sri Lanka appare inoltre giustificata dal fatto che anche gli Stati Uniti l'hanno assunto come paese di riferimento ai fini dell'istituzione di un dazio antidumping pari al 127,07% sulle spazzole e sui pennelli provenienti dalla Cina.

Per quanto attiene alla censura relativa al pregiudizio, la Commissione fa valere che le istituzioni della Comunità dispongono di un potere discrezionale ai fini della decisione se taluni produttori debbano essere o meno esclusi dalla produzione di cui trattasi (sentenza 14 marzo 1990, Gestetner Holdings/ Consiglio e Commissione, punti 43 e 44 della motivazione, causa C-156/87, Racc. pag. I-781). Tali considerazioni si riflettono, a suo avviso, nel punto 30 dei « considerando » del regolamento contestato. Essa sostiene inoltre che, anche se il grado di rifinitura dei prodotti comunitari è superiore, non possa ritenersi che i prodotti de quibus non siano simili. Del resto, la differenza di qualità è stata presa in considerazione applicando alle sottoquotazioni un fattore di correzione pari al 20% e, come emerge dal punto 23 dei « considerando » del regolamento, assumendo a termini di raffronto per i prodotti cinesi essenzialmente pennelli e spazzole di qualità bassa o media.

Contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente, la Commissione sostiene che le importazioni provenienti dalla Cina sono passate dai 28 140 000 pezzi nel 1982 a 45 580 000 nel 1987 ed a 30 538 000 nel primo semestre del 1988, e che appare irrilevante al riguardo il fatto che le importazioni non siano aumentate in termini di valore espresso, ad esempio, in dollari. Parallelamente si è registrato un calo presso i produttori comunitari che ha determinato una diminuzione dei posti di lavoro, che non può essere spiegata da misure di razionalizzazione in un settore produttivo in cui la

componente di lavoro richiesta continua ad essere rilevante.

La Commissione sottolinea infine che essa non si è fondata, ai fini del calcolo del dazio destinato a compensare il pregiudizio, sulla sottoquotazione media dei prezzi, bensì su una sottoquotazione media più ridotta, e ciò per tener conto delle differenze di qualità. A suo avviso, tale calcolo particolarmente favorevole avrebbe potuto dar adito a motivi di lagnanza da parte dell'industria comunitaria in considerazione dell'esiguità del dazio antidumping istituito.

Per quanto attiene al terzo motivo, essa fa valere che il dazio antidumping non implica restrizioni alla concorrenza nella Comunità, bensì si limita a correggere i vantaggi concorrenziali sleali derivanti alle importazioni oggetto del dumping. Essa non ha inoltre avuto notizia del fatto che l'industria tedesca o quella europea di pennelli sarebbe riuscita a convincere gli esportatori cinesi a limitare le proprie esportazioni dirette alla Comunità o a rifornire solamente taluni acquirenti nella Comunità medesima. Nel caso di un dazio ad valorem, un accordo appare ancor più privo di senso.

Infine, per quanto attiene al quarto mezzo, la Commissione ritiene che il regolamento n. 725/89 non costituisca violazione dell'obbligo di motivazione sancito dall'art. 190 del Trattato CEE, in quanto, secondo costante giurisprudenza della Corte, l'iter logico seguito dall'autorità comunitaria deve essere sufficientemente chiaro e inequivoco, in modo da consentire agli interessati di conoscere i motivi del provvedimento adottato ai fini della tutela dei loro diritti, e alla Corte di esercitare il suo controllo (v. sentenza 7 maggio 1987, Toyo/Consiglio, causa 240/84, Racc. pag. 1809) e, al riguardo, è sufficiente che siano enunciati i principali punti di diritto e di fatto sui quali sono basati gli atti giuridici di cui trattasi e necessari per rendere comprensibile l'iter logico stesso (v. sentenza 4 luglio 1963, Germania/Commissione, causa 24/62, Racc. pag. 131). Nella specie, tali condizioni sono state ampiamente rispettate dal regolamento del Consiglio che affronta tutti i punti sollevati dalla parte ricorrente.

7. Il *Consiglio* fa proprie le osservazioni presentate dalla Commissione aggiungendo alcune precisazioni. Esso fa valere, in primo luogo, che occorre applicare, per ogni singolo caso di dumping, criteri adeguati alla fattispecie specifica del procedimento de quo. Ai fini della determinazione di tali criteri, il Consiglio deve procedere alla valutazione di situazioni economiche complesse e, conformemente alla giurisprudenza della Corte, le istituzioni dispongono al riguardo di un potere discrezionale (v. sentenza 7 maggio 1987, causa 258/84, citata).

Per quanto attiene all'affermazione della ricorrente secondo cui le istituzioni non avrebbero tenuto conto del fatto che il valore espresso in DM delle importazioni in Germania sarebbe diminuito, il Consiglio sostiene che un aumento delle importazioni in termini di volume costituisce, ove sia accompagnato da una diminuzione in termini di valore, un pregiudizio ancor più grave per l'industria, poiché il valore unitario dei pennelli ha subito una forte riduzione.

Per quanto riguarda l'affermazione della ricorrente, dedotta nel ricorso dinanzi al giudice nazionale, secondo cui l'imposizione di

dazi antidumping sarebbe contraria all'accordo di cooperazione commerciale ed economica tra la Comunità economica europea e la Repubblica popolare cinese (GU L 250, 19 settembre 1985), il Consiglio fa valere che l'art. 1 di tale accordo, se da un lato si propone di promuovere e di intensificare gli scambi commerciali tra la CEE e la Cina, dall'altro afferma che ciò deve avvenire « nel contesto delle rispettive leggi e regolamentazioni in vigore », di cui la normativa antidumping costituisce senza dubbio parte integrante.

Infine, per quanto attiene alla motivazione dell'atto, il Consiglio fa valere che un regolamento contenente 36 articoli che riprendono gli elementi essenziali del procedimento e le considerazioni svolte dal legislatore risponde ai criteri affermati dalla costante giurisprudenza della Corte, da ultimo nella sentenza 14 marzo 1990, citata (causa C-156/87).

G. C. Rodríguez Iglesias
giudice relatore