CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI

presentate il 15 marzo 1988

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Le mie conclusioni si riferiscono ai ricorsi 187/85 e 188/85 che la Federazione dell'industria olearia della CEE (in seguito: « Fediol ») ha promosso per ottenere l'annullamento delle decisioni 85/233 e 85/239 adottate il 16 e il 18 aprile dalla Commissione delle Comunità europee. Con tali atti — che si fondano sul regolamento del Consiglio 23 luglio 1984, n. 2176/84, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping e di sovvenzioni da parte di paesi terzi (GU L n. 201, pag. 1) — l'Esecutivo archiviò i procedimenti antisovvenzione instaurati su denuncia della ricorrente nei confronti delle importazioni di panelli di soia originari del Brasile e dell'Argentina (rispettivamente GU 1985, L 106, pag. 19, e GU L 108, pag. 28).

I due ricorsi non sono l'uno la copia conforme dell'altro, ma presentano numerosi punti in comune: da un lato, infatti, gli esposti che misero in moto l'inchiesta condotta dalla Commissione riguardano l'importazione del medesimo prodotto,; dall'altro, le pratiche denunziate come sovvenzioni e i motivi proposti da Fediol coincidono largamente. Questi stretti nessi e, insieme, evidenti ragioni di economia giustificano una trattazione congiunta delle due controversie; naturalmente, ai mezzi e alle censure fatti valere nel quadro del ricorso che ha per oggetto le importazioni dal Brasile (causa 188/85) dedicherò un'indagine separata (nn. da 9 a 14).

Ancora qualche rilievo di carattere introduttivo. Le cause su cui siete chiamati a pronunciarvi si inseriscono in un contenzioso che vede Fediol e la Commissione scontrarsi da oltre un decennio. Esso ha già dato luogo ad una vostra pronuncia (4 ottobre 1983, causa 191/82, Racc. 1983, pag. 2913) e ne produrrà presto una terza: davanti alla Corte, infatti, pende un ricorso con cui Fediol chiede l'annullamento della decisione 22 dicembre 1986 che ha respinto la sua domanda di aprire un'inchiesta su altre presunte pratiche illecite nell'importazione di panelli di soia provenienti dall'Argentina (causa 70/87).

Alle radici di questo ormai lungo conflitto sono gli interessi economici dell'industria olearia europea trasformatrice dei semi di soia. La produzione comunitaria di panelli (un residuo solido risultante dall'estrazione dell'olio contenuto nel seme e usato per lo più come mangime e foraggio) è infatti notevolmente danneggiata dalle importazioni effettuate a partire dal Brasile e dall'Argentina che, negli ultimi anni, hanno conquistato una quota del mercato europeo non lontana dal 50%. D'altro canto, l'esportazione dei derivati della soia, e in ispecie dei panelli, procura utili che rappresentano una delle principali poste attive nelle bilance dei pagamenti, notoriamente deficitarie, dei due paesi latino-americani. Ciò spiega perché le rispettive organizzazioni dei produttori di soia, la Câmara de la industria aceitera de la República argentina e la Associação Brasi-

leira das industrias de oleos vegetais (in seguito: « Ciara e Abiove »), siano intervenute a sostegno delle decisioni controverse.

2. Per una migliore comprensione dei problemi sottopostivi è opportuno richiamare la disciplina pertinente. Essa è costituita dal già citato regolamento n. 2176/84 che ha modificato e aggiornato le norme emanate conformemente:

a) agli obblighi internazionali discendenti per la Comunità dall'articolo VI del Gatt (Accordo generale sulle tariffe doganali ed il commercio, Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 55, pag. 187);

b) alle regole interpretative poste, in occasione del Tokyo Round, dal cosiddetto « codice antisovvenzioni » (Accordo relativo all'interpretazione e all'applicazione degli articoli VI, XVI e XXIII del Gatt, stipulato a Ginevra il 12 aprile 1979).

Alla materia che ci occupa l'atto dedica varie disposizioni di ordine procedurale e sostanziale. Cardine della disciplina è l'articolo 3, paragrafo 1, in cui si legge che « può esser applicato un diritto compensativo per neutralizzare qualsiasi sovvenzione concessa direttamente o indirettamente nel paese d'origine o di esportazione alla fabbricazione, produzione, esportazione o trasporto di un prodotto la cui messa in libera pratica nella Comunità causi un pregiudizio ». Il principio così posto è tuttavia soggetto a limiti: giusta l'articolo 4, infatti, il danno deve riguardare un'industria comunitaria ed essere « notevole »; inoltre, ai sensi dell'articolo 12, non si possono emanare misure definitive se non quando lo esigano « gli interessi della Comunità ».

Come si osserverà, a differenza di quel che fa per il dumping (articolo 2, paragrafo 2), il regolamento non formula in termini generali ed astratti il concetto di sovvenzione, ma si limita a identificare le condizioni a cui stregua può essere imposto il dazio. Né è possibile dire che alla mancanza di una puntuale definizione del fenomeno rimedi l'elenco contenuto nell'allegato: a prescindere dal suo carattere meramente esemplificativo, infatti, esso registra solo pratiche che si risolvono in incentivi all'esportazione e solo ai fini dell'applicazione dei dazi.

È noto comunque che le sovvenzioni dirette si differenziano dalle indirette per l'attitudine ad incidere immediatamente sul prodotto finale e che le sovvenzioni all'esportazione sono distinte dalle interne in base alla destinazione dello stesso prodotto. In sede Gatt le sovvenzioni interne non sono oggetto di ritorsione a causa degli « importanti obiettivi di politica sociale ed economica » che taluni paesi, e in particolare quelli del terzo mondo, perseguono per loro mezzo (cfr. articoli 8, 11, 14 del codice antisovvenzioni); possono esserlo, al contrario, in sede comunitaria. Consiglio e Commissione, infatti, ricorrono all'articolo 3 quando, anziché puntare a un indiscriminato vantaggio per l'industria o l'agricoltura, esse siano settoriali o specifiche e cioè si propongano di accrescere la competitività di determinati comparti produttivi.

3. Pur senza farne oggetto di una domanda incidentale, la Commissione ha eccepito *in limine litis* l'irricevibilità di alcune conclusioni avanzate da Fediol. La Corte — essa afferma — ne verrebbe infatti invitata a dichiarare che le pratiche controverse costitui-

scono sovvenzione ai sensi del diritto comunitario. All'eccezione si è associata la Ciara nel quadro del ricorso in causa 187/85.

Osservo che, così argomentando, la Commissione confonde il *petitum* dei due ricorsi — sicuramente diretto a ottenere l'annullamento delle decisioni d'archiviazione — con i mezzi addotti a suo sostegno. Il rilievo è pertanto infondato.

4. Veniamo all'esame del merito. Alla decisione riguardante le importazioni dall'Argentina (causa 187/85), Fediol addebita in primo luogo la violazione dell'articolo 3 regolamento n. 2176/84. Essa consisterebbe nel non aver riconosciuto natura di sovvenzione alle seguenti pratiche: a) imposte differenziali all'esportazione di panelli di soia; b) ostacoli all'esportazione dei semi di soia. La ricorrente lamenta poi la violazione dell'articolo 7. L'Esecutivo — sostiene la ricorrente — non avrebbe proceduto a un esauriente accertamento dei fatti; inadeguate, in particolare, sarebbero le indagini che esso svolse sulla natura, sull'entità e sull'incidenza delle pratiche denunciatele.

Nei confronti della decisione relativa alle importazioni dal Brasile (causa 188/85), Fediol sviluppa invece tre ordini di mezzi. Il primo attiene anch'esso alla violazione dell'articolo 3, ma le pratiche di cui si censura il mancato riconoscimento a stregua di sovvenzioni sono più numerose. Oltre a quelle già indicate *sub* a) e b), infatti, esse consistono: c) nel finanziamento preferenziale previsto per l'ammasso dei semi di soia; d) nel finanziamento preferenziale concesso all'esportazione di olio di soia in quanto indirettamente rivolto a favorire il settore dei panelli; e) nell'esonero dall'imposta sui proventi a cui dà luogo l'esportazione del detto olio.

Il secondo mezzo si presenta sotto il duplice profilo della violazione di legge e dello sviamento di potere e riguarda l'omessa applicazione di diritti compensativi rispetto ad altre due pratiche: f) il finanziamento preferenziale delle esportazioni di panelli di soia; g) la concessione di vantaggi fiscali per le operazioni di borsa a termine compiute dai produttori brasiliani sui mercati stranieri. A questi provvedimenti, infatti, la Commissione riconobbe la natura di sovvenzioni pregiudizievoli per l'industria europea, ma non applicò i dazi ritenendo insussistente l'interesse comunitario preteso a tal fine dal regolamento.

Anche il terzo mezzo fa leva sulla violazione di legge e, in particolare, degli articoli 9 e 12. La Commissione è accusata di aver archiviato il procedimento antisovvenzione nonostante avesse proposto al Consiglio di adottare misure compensative in rapporto alle pratiche descritte *sub* f) e g). Questa contraddittoria linea di condotta sarebbe altresì sintomatica di uno sviamento di potere.

5. Il mezzo che fa leva sulla violazione dell'articolo 3 rispetto alle pratiche argentine e brasiliane di cui alla lett. a) e b) ha per base un'articolata critica del concetto di sovvenzione accolto dalla Commissione. Ad avviso di Fediol, questa nozione è troppo ristretta, soprattutto perché viene fondata sull'attitudine del sussidio a costituire un « onere effettivo » per le risorse dello Stato che l'accorda. Numerosi argomenti proverebbero invece che essa va formulata in termini ampi.

Così, in primo luogo, il testo del regolamento n. 2176/84. La condizione dell'onere gravante sulle pubbliche finanze non è desumibile né dall'articolo 3, che parla solo di sovvenzioni concesse « direttamente e indirettamente », né dall'elenco allegato alla fonte. La lettera d) di quest'ultimo, per esempio, si riferisce a pratiche che non hanno riflessi finanziari come « la fornitura (...) o la prestazione di servizi » da parte dei governi o degli enti statali; e contro tale dato non serve certo invocare la formula della lettera l) (« qualsiasi (...) onere a carico dello Stato ») che, atteso il carattere esemplificativo dell'elenco, è privo di valore determinante.

Per un concetto ampio di sovvenzione militano d'altra parte: a) lo scopo del regolamento, che fu emanato proprio per difendere la produzione comunitaria contro la concorrenza delle importazioni comunque sovvenzionate da paesi terzi; b) la disciplina internazionale e in ispecie l'articolo VI, n. 3, seconda frase del Gatt e gli articoli 8, 9, 11 del codice antisovvenzioni; c) le normative degli Stati Uniti d'America (Trade Agreement Act 1979, section 771) e del Canada (Special Import Measures Act 1984); d) l'articolo 92 del trattato, così come lo interpreta la Corte e lo applica la Commissione. Al riguardo, particolarmente significativo è il rigore con cui quest'ultima persegue le varie forme di aiuto senza esigere che esse incidano sulle finanze di uno Stato.

6. Opposta è la tesi della Commissione. A suo avviso, i limiti che il regolamento pone all'emanazione di misure compensative (pregiudizio notevole per l'industria europea ed esistenza di un interesse della Comunità) vanno integrati da altri tre requisiti. La sovvenzione deve cioè: a) essere disposta dallo Stato; b) concretarsi in un onere per le pubbliche finanze; c) procurare un vantaggio ai suoi destinatari. Particolare rilievo ha la seconda condizione. L'articolo 3 — è vero — non vi fa cenno, ma essa figura nella lettera l) dell'elenco che, come provano la sua collocazione e il suo contenuto onnicomprensivo, sancisce un criterio generale. Ciò impone dunque di leggere alla sua luce le lettere da a) ad h) e di considerarla inerente a qualsiasi altra pratica, anche se non prevista dall'elenco e persino se diretta a favorire attività produttive o di trasporto non collegate all'esportazione.

Quest'interpretazione, d'altra parte, è pienamente conforme agli obiettivi del regolamento n. 2176/84 e allo spirito della normativa Gatt che, se pone ostacoli al sistema del libero scambio, li vuole contenuti nei limiti dell'indispensabile. Né per contraddirla vale richiamare le soluzioni accolte dai *partners* commerciali della Comunità e l'articolo 92 del trattato CEE. Come risulta dal 3° considerando del regolamento, infatti, per il Consiglio e per la Commissione le prassi americana e canadese rappresentano elementi da tener in conto, ma non certo dati a cui conformarsi supinamente. Quanto poi al concetto di aiuto, tutti sanno che esso fu pensato in una dimensione endocomunitaria e nell'ottica di un mercato unico: è quindi naturale che alla sua interpretazione presiedano criteri più rigidi di quelli applicabili all'ipotesi della sovvenzione.

7. Nell'esame delle tesi così riassunte e delle censure avanzate dalla ricorrente è opportuno tener a mente i princìpi su cui la Corte fonda il controllo che l'ordinamento le affida in materia di sovvenzioni. Il giudice —

afferma la sentenza Fediol I — non può intervenire nella valutazione che il regolamento riserva alle autorità comunitarie, ma, anche dinanzi a tale potere discrezionale, è tenuto a verificare la legalità del provvedimento di archiviazione. Contro quest'ultimo, pertanto, il denunziante ha il diritto di sottoporgli qualsiasi dato « che consenta di accertare se la Commissione abbia rispettato le garanzie procedurali (...), non abbia commesso errori manifesti nella valutazione dei fatti, o (...) [tenuto conto di] elementi essenziali atti a far credere all'esistenza di un effetto di sovvenzione, (...) oppure abbia inserito nella (...) motivazione considerazioni costitutive di sviamento di potere » (punto 30 della motivazione).

Ciò premesso, osservo subito che, nei termini in cui ci viene proposta, la tesi della Commissione appare inaccoglibile. La formula della lettera l), su cui essa in gran parte si basa, non può infatti ritenersi idonea a porre un criterio generale per almeno due motivi: a) la sua appartenenza ad un testo che, secondo lo stesso regolamento a cui è allegato (articolo 3, paragrafo 2), non ha natura tassativa; b) la sua collocazione alla fine dell'elenco che, lungi dall'attribuirle un valore preponderante, la profila come puramente residuale rispetto alle pratiche enunciate nelle lettere precedenti. Ma v'è di più. La Commissione confonde od unifica — come, del resto, fa Fediol — concetti che sul piano giuridico vanno tenuti rigorosamente distinti: da un lato, la sovvenzione in sé, dall'altro, la sovvenzione che giustifica l'imposizione di dazi.

I due errori si intrecciano o, meglio, sono il primo l'effetto del secondo. Come si ricorderà, alle condizioni dell'interesse comunitario e del danno per i produttori europei, l'Esecutivo aggiunge tre requisiti: ma, poiché ai suoi occhi non esiste che la sovvenzione assoggettabile a misure compensative, esso li riferisce a quest'ultima. Il risultato è evidente: l'istituzione è costretta a cercare il loro fondamento nella legge, che appunto si occupa solo di *quella* sovvenzione, e, non trovandolo nell'articolo 2, finisce per dover ricorrere, con le forzature e le contraddizioni di cui s'è detto, all'unico disposto dell'elenco illustrativo che porti un po' d'acqua al suo mulino.

Partiamo invece dalla distinzione a cui ho alluso o, in altri termini, riconosciamo che l'interprete è tenuto anzitutto a chiedersi se sovvenzione vi sia e solo in caso di risposta affermativa a stabilire se essa debba essere neutralizzata con l'applicazione di un diritto. Tutte le tessere del *puzzle* andranno a posto. Comprenderemo cioè che le condizioni legali dell'interesse e del pregiudizio riguardano il secondo problema, mentre i requisiti identificati dalla Commissione attengono alla prima domanda. E che in *questo* quadro essi siano ben posti, nel senso di corrispondere puntualmente agli elementi costitutivi della « sovvenzione in sé », non v'è il minimo dubbio.

Lo dimostra un rilievo che, se pure non confortato da norme comunitarie o internazionali, è semanticamente e logicamente inoppugnabile: la sovvenzione — così mi pare di poterlo enunciare — importa di necessità il conferimento di un beneficio ai suoi destinatari e l'accollo del corrispondente sacrificio da parte di un soggetto che, per identificarsi con l'interesse generale, si sottrae alle leggi del mercato. È evidente che il concetto di « sacrificio » va qui inteso

nel senso più ampio. Avremo dunque sovvenzione non solo in presenza di un esborso, ma anche davanti a un mancato o a un minore provento e persino — è il caso delle pratiche menzionate nella lettera d) dell'elenco — a cospetto di una misura che distragga dalle loro destinazioni istituzionali persone, beni, *know-how* ecc.

A confermare la validità di questa conclusione sono, del resto, altri — forse meno rilevanti, ma pur sempre significativi — argomenti. Il primo, sostenuto soprattutto in dottrina, è *a contrario*: non ancorato al requisito del carico per il bilancio statale, il concetto di sovvenzione rischia di dilatarsi fino a comprendere qualunque tipo di intervento pubblico nell'economia e perciò anche le politiche dei prezzi o la fissazione di parametri ambientali (Cunnane e Stanbrook: *Dumping and subsidies*, « The law and procedures governing the imposition of antidumping and countervailing duties in the European Communities », London e Bruxelles, 1983, pag. 51; Beseler e Williams: *Antidumping and anti-subsidy law*, « The European Community » London, 1986, pag. da 123 a 125). Il secondo argomento sta nel modo in cui il trattato — che, non dimentichiamolo, è un accordo di diritto internazionale — configura il finitimo fenomeno dell'aiuto: anch'esso, infatti, consiste per l'articolo 92 in una misura disposta dallo Stato, incidente sulle risorse pubbliche e intesa a favorire talune imprese o produzioni.

8. Accertata così la validità dei criteri che individuano gli estremi della sovvenzione in un onere per lo Stato e in un vantaggio per i destinatari, si tratta ora di verificare se la Commissione li ha correttamente applicati alle pratiche argentine e brasiliane denunziate da Fediol. Come ho detto, queste ultime consistono: a) nel sistema di imposte differenziali istituito dai due paesi relativamente all'esportazione dei prodotti a base di soia; b) negli ostacoli che i medesimi Stati frappongono all'esportazione dei semi.

Secondo la ricorrente, nella pratica *sub* a) si annidano due tipi di sovvenzione. A configurare la prima è la diversità delle aliquote che colpiscono, da un lato, i semi, dall'altro, i prodotti da essi derivanti (olio e panelli). Penalizzati sono i primi (25% contro 13% in Argentina, 13% contro 11% e 8% in Brasile), con la conseguenza di indurre i loro produttori a collocarli sul mercato interno. I trituratori argentini e brasiliani vengono così a beneficiare di una sovvenzione *indiretta* alla fabbricazione di panelli, costituita dalla possibilità di trasformare una materia prima — appunto i semi — acquistabile a prezzi che l'ingente offerta rende particolarmente vantaggiosi.

La seconda sovvenzione è *diretta*. Per lo Stato, infatti, la differenza tra le due aliquote si traduce rispetto all'esportazione dei semi in un mancato gettito: dunque, in un lucro cessante o, se si preferisce, in quell'onere finanziario a cui la Commissione condiziona l'applicabilità dell'articolo 3. Nel caso del Brasile, poi, questo stato di cose è reso ancora più grave dalla presenza di un'imposta sulla circolazione delle merci che ha la natura di una vera e propria restituzione all'esportazione. Invero, la relativa disciplina prevede che la differenza tra l'imposta riscossa sui semi e quella dovuta per i panelli esportati sia recuperabile dai trituratori.

Poco da dire sulla pratica *sub* b). A parere di Fediol, gli oneri di registrazione e le altre formalità che Brasile e Argentina richiedono per l'esportazione dei semi mirano anch'essi a scoraggiare lo smercio del prodotto sul mercato mondiale e per ciò stesso a far sì che i trituratori nazionali acquistino la loro materia prima a prezzi quant'è possibile bassi.

Il mezzo va disatteso. Che la previsione di aliquote diverse nell'imposizione di generi appartenenti allo stesso settore (il cosiddetto « complesso soia ») rechi un vantaggio ai destinatari dell'aliquota più bassa è certo: la Commissione lo riconosce apertamente nei provvedimenti impugnati. Si può dire, tuttavia, che una misura del genere soddisfi anche il requisito del sacrificio per il bilancio statale? Io non lo credo. Come ho già detto, infatti, un sacrificio in termini di minore entrata è sicuramente concepibile, ma — è ovvio — solo in quanto esista una regola rispetto a cui quest'ultima si configuri come eccezione e, dunque, solo se i beni o le attività soggetti a un determinato tributo siano tutti colpiti con la medesima aliquota. Ora, nel caso dell'imposta argentina sull'esportazione tale condizione fa difetto (ai legumi e ai pellami, per esempio, si applica l'aliquota del 10%) e in quello dell'imposta brasiliana sulla circolazione delle merci (ICM) la regola, per i prodotti trasformati, è addirittura il tasso zero.

Con riguardo a tale imposta giova poi ricordare che all'esportazione di olio e dei panelli essa fu estesa proprio in conseguenza di un intervento della Commissione e che fu definita dalla decisione controversa come un tributo non incidente sulle pubbliche finanze perché riscosso sul prodotto trasformato (punto 12.5). In sede di controricorso, tuttavia, l'Esecutivo ha osservato che, venendo percepita all'atto dell'acquisto dei semi, l'imposta grava sul prodotto durante la fase di lavorazione e attiene quindi alla cifra d'affari; né la natura così riconosciutale è modificata dal fatto che nel suo calcolo il tributo già corrisposto sulla materia prima viene preso in considerazione al momento in cui l'olio e i panelli vengono esportati.

Ora, avendo come base la cifra d'affari, l'ICM è coperta dalla lettera h) dell'elenco allegato al regolamento, che autorizza a restituire i tributi già riscossi sulle materie prime di cui ci si serve per la fabbricazione del prodotto destinato all'esportazione. È dunque con piena legittimità che la Commissione ha negato alla nostra pratica natura di sovvenzione. Sta inoltre di fatto, come ha ricordato l'interveniente Abiove, che sulla correttezza delle imposte differenziali brasiliane non hanno sollevato eccezioni neppure le rigide e sospettose autorità degli Stati Uniti d'America.

Non più accoglibile, infine, è la critica che Fediol muove agli ostacoli frapposti da Argentina e Brasile all'esportazione dei semi. Poiché il prezzo di tale prodotto dipende dal grado di elasticità della domanda e dell'offerta a livello mondiale, è da escludere che alcune eterogenee formalità amministrative incidano sulla sua misura indirizzando la produzione verso il mercato interno e così favorendo i trituratori. Ma inadempiuta è anche la condizione dell'onere per le pubbliche finanze: le stesse formalità, infatti, sono, da un canto, previste a scopi statistici e mirano, dall'altro, a impedire manovre speculative.

L'indagine che precede esaurisce la valutazione delle doglianze avanzate da Fediol, anche sulla base dell'articolo 7, contro la decisione relativa alle importazioni dei panelli argentini e conduce senz'altro al rigetto del ricorso in causa 187/85.

9. Restano a questo punto da esaminare le censure che Fediol ha mosso alla sola decisione riguardante le importazioni dal Brasile (causa 188/85). Esse pongono quattro ordini di problemi. In primo luogo, si tratterà di accertare se, valutando una pratica relativa ai semi di soia [*supra*, *sub* c)], la Commissione abbia correttamente negato la sua natura di sovvenzione. Sarà poi necessario stabilire se corretto sia stato il giudizio con cui l'istituzione escluse l'equivalenza tra due pratiche in materia di esportazione di olio [*sub* d) ed e)] e quelle aventi per oggetto i panelli. Verrà quindi in discussione l'apprezzamento sulla cui scorta la convenuta dichiarò insussistente un interesse comunitario a neutralizzare le pratiche di riconosciuta sovvenzione all'esportazione di panelli [*sub* f) e g)]. Infine, dovremo chiederci se, avendo già proposto al Consiglio di imporre un dazio rispetto alle medesime pratiche, l'Esecutivo potesse legittimamente archiviare l'inchiesta.

Procediamo con ordine. La prima doglianza riguarda il finanziamento agevolato concesso all'ammasso dei semi. La ricorrente osserva che, nel periodo a cui si riferì l'inchiesta della Commissione (1983), il tasso normale d'interesse per prestiti a 180 giorni oscillava tra il 100 e il 150%; al contrario, per i finanziamenti della stessa durata destinati all'immagazzinaggio dei semi, un programma governativo concernente lo stoccaggio di 27 prodotti agricoli di base prevedeva un tasso del 45%. All'Esecutivo, pertanto, Fediol addebita: a) di non aver riconosciuto che l'agevolazione *de qua* fu chiaramente settoriale e, come tale, assoggettabile a dazi (*supra*, n. 2, in fine); b) di aver ignorato che, pur essendo formalmente venuta meno il 1° gennaio 1984, essa sopravvisse ancora a lungo e fu comunque applicata nel periodo dell'inchiesta; c) di aver commesso uno sviamento di potere non provvedendo in tali condizioni alla tutela dell'industria comunitaria.

L'accusa *sub* a) non regge. Secondo Fediol, la pratica in esame ebbe carattere specifico perché a beneficiarne furono solo alcuni trasformatori agricoli e in particolare quelli operanti nel settore della soia. Gli atti di causa, peraltro, provano che le relative sovvenzioni si riferirono a un ventaglio di merci diverse (soia, pesce, uva, seta ecc.) talmente largo da coincidere con l'intera gamma dei prodotti agricoli di base suscettibili di venir immagazzinati. A non fruirne, infatti, furono i soli generi che non si prestano allo stoccaggio vuoi a causa della loro natura o della loro limitata produzione, vuoi — è il caso del cacao e del caffè — per lo speciale regime a cui li assoggettano gli accordi internazionali.

Né si può dire che tra i detti generi la soia fu oggetto di un trattamento ingiustificatamente preferenziale. Oltre ad essere vicinissime, le cifre fornite sul punto da Fediol e dalla Commissione (31,9% e 31,7%) sembrano del tutto proporzionate alla consistenza che il nostro « complesso » ha acqui-

stato nell'economia brasiliana; tutti sanno, infatti, che, con una produzione annua superiore ai 15 milioni di tonnellate, la soia si è sostituita al caffè quale coltura più importante del paese.

Com'è ovvio, escluso il carattere settoriale della sovvenzione, cadono anche gli addebiti riguardanti la sua durata e lo sviamento di potere in cui, archiviando la relativa inchiesta, sarebbe incorso l'Esecutivo. Non sarà dunque necessario occuparsene.

10. Passiamo al finanziamento preferenziale dell'esportazione di olio e all'esenzione dall'imposta sugli utili a cui essa dà luogo. La ricorrente sostiene che tali pratiche si risolsero in un sussidio indiretto all'esportazione di panelli avendo gli operatori trasferito in quest'ultimo comparto i vantaggi da esse derivanti.

La censura è priva di base. Le due agevolazioni imposero sicuramente una spesa all'erario brasiliano; non procurarono invece alcun beneficio — neppure mediato — al settore dei panelli. Che questo ne abbia tratto un profitto nei modi denunciati da Fediol è possibile; ma certo non nel quadro di un rapporto di causalità con le misure controverse. Se ebbe davvero luogo, il trasferimento di cui parla la ricorrente fu infatti il frutto di una scelta che gli esportatori operarono in base a molteplici e libere valutazioni di convenienza.

11. Le ultime due pratiche contestate da Fediol consistono nel finanziamento preferenziale dell'esportazione di panelli e nei vantaggi fiscali accordati alle operazioni di borsa a termine che i trituratori compiono sui mercati stranieri (cosiddetti « hedging »). Avendo riconosciuto il loro carattere di sovvenzione e quantificato la loro entità in misura rispettivamente pari al 7,66% e allo 0,09% del valore FOB, la Commissione propose al Consiglio di colpirle con un dazio, senza peraltro procedere alla sua immediata riscossione (4 gennaio 1985). In un secondo tempo, tuttavia, constatato che il governo di Brasilia aveva soppresso dal settembre 1983 il finanziamento preferenziale e tenuto conto delle perplessità che la prospettiva di imporre il dazio aveva suscitato nel Consiglio, l'Esecutivo mutò d'avviso. L'interesse della Comunità — esso affermò — non esige l'adozione di misure compensative e il procedimento può essere chiuso.

Ai corrispondenti punti della decisione impugnata (5, 6 e 27) Fediol rivolge tre censure. La prima è relativa alla violazione degli articoli 9 e 12 del regolamento n. 2176/84. Una volta stabilito — argomenta la ricorrente — che una pratica presenta gli estremi della sovvenzione pregiudizievole per l'industria europea, l'applicazione dei diritti compensativi non può non coincidere con gli interessi della Comunità e in ogni caso non può essere esclusa invocando questi ultimi. D'altra parte, l'articolo 12 attribuisce al solo Consiglio la valutazione dei medesimi interessi nel momento d'imporre misure definitive.

In secondo luogo, Fediol sostiene che il voltafaccia dell'Esecutivo induce a ritenere la decisione affetta da sviamento di potere. La procedura che a questa mise capo deve inoltre considerarsi irregolare. Dopo aver invitato il Consiglio ad imporre i dazi — afferma infatti la terza censura — l'Esecutivo non ha il potere di porre termine all'inchie-

sta ritirando implicitamente la sua proposta e impedendo all'altra istituzione di provvedere essa stessa nel merito.

12. Una premessa. In sede di replica Fediol ha rinunciato alle doglianze riguardanti lo « hedging » riconoscendo l'esiguità della sua incidenza. Il discorso che segue ha dunque per oggetto il solo finanziamento preferenziale concesso all'esportazione dei panelli.

In ordine alla prima censura, ricordo che, secondo il regolamento n. 2176/84, l'idoneità di una sovvenzione a pregiudicare notevolmente l'industria comunitaria non giustifica da sola l'imposizione di misure compensative. Conformemente a quel che prevede il Gatt e distaccandosi dal Trade Agreement Act americano, l'atto pone un secondo requisito: esige cioè che la detta imposizione sia richiesta dagli « interessi della Comunità ».

Ora, che tali interessi non prescindano da quelli dei produttori europei operanti nei comparti interessati a me sembra evidente; egualmente certo, tuttavia, è che essi non si esauriscono nella tutela di costoro, la cui condizione è comunque già vagliata in sede di accertamento del pregiudizio. Apprezzare gli interessi della Comunità, infatti, si può solo ricorrendo a criteri di più vasta portata come la convenienza non solo commerciale, ma *politica* di introdurre i dazi. D'altra parte, se questo rilievo è esatto — o, più concretamente, se è vero che, a differenza di quanto accade sul piano del dumping, le pratiche a cui i dazi reagiscono sono poste in essere non da imprese, ma da *governi* e spesso a salvaguardia di vitali esigenze pubbliche — è anche ovvio che alle istituzioni incaricate di quell'apprezzamento debba riconoscersi un'ampia discrezionalità.

Stabilito questo principio (su cui d'altronde la Corte non ha dubbi: vedasi il punto 30 della citata sentenza Fediol I), va subito aggiunto che rispetto al detto apprezzamento il Consiglio non ha alcuna posizione genericamente sovraordinata, ma solo il potere di emanare *uno* dei provvedimenti a cui la procedura può mettere capo. Nell'ipotesi dell'adozione di dazi provvisori, ad esempio, l'articolo 11 dispone esplicitamente che a valutare gli interessi della Comunità sia l'Esecutivo; e lo stesso stabilisce l'articolo 9, se lo si interpreta con un minimo di ragionevolezza, rispetto alla decisione di chiudere l'inchiesta quando misure neutralizzatrici non appaiano necessarie. In un contesto del genere, argomentare dall'articolo 12 che il sistema del regolamento conferisce al Consiglio un potere di valutazione esclusivo è sicuramente erroneo; la norma, in realtà, non fa che chiamare tale istituzione ad un ultimo esame degli interessi comunitari nel momento in cui si impongono i dazi definitivi.

13. Fragile è anche la seconda censura. Come ho appena detto, gli articoli 9, 11 e 12 mettono in evidenza che la Commissione gode di un autonomo potere di valutazione dal giorno in cui le giungono gli esposti a quello in cui il Consiglio prende la decisione definitiva. Così, a seconda delle circostanze, essa potrà scegliere di avviare o di non aprire l'inchiesta, di continuare a svolgerla o di chiuderla, di adottare o di non imporre dazi provvisori, di lasciarli cadere alla scadenza o di chiedere al Consiglio la loro proroga e, infine, di proporre o di non pro-

porre a quest'ultimo l'adozione di dazi definitivi.

In un simile sistema, mi sembra ovvio che la Commissione possa lecitamente adeguare la propria iniziativa agli sviluppi della situazione, e che sia perciò assurdo accusarla di contraddittorietà se un fatto sopravvenuto — ad esempio, il venir meno di un finanziamento preferenziale — la induca a rettificare o ad invertire la linea fin allora seguìta. Nel nostro caso, poi, il suo mutamento di rotta fu tutt'altro che repentino e imprevedibile; come si ricorderà, infatti, essa aveva suggerito di sospendere l'efficacia dei dazi all'atto stesso di proporne l'adozione.

14. Veniamo alla terza censura, secondo cui la Commissione avrebbe esorbitato dai suoi poteri ritirando per implicito la proposta che aveva fatto al Consiglio. Alla luce delle considerazioni svolte negli ultimi due paragrafi, questo rilievo non mi pare più accoglibile dei precedenti. Se, come ho dimostrato, *dominus* dell'inchiesta fino all'intervento conclusivo del Consiglio è unicamente l'Esecutivo, non v'è dubbio che quest'ultimo potrà decidere di chiudere la procedura anche dopo aver invitato il suo interlocutore a imporre misure definitive.

Sola condizione è che tale intervento prenda corpo in un atto debitamente motivato; e nella specie essa è stata adempiuta. La decisione, infatti, risponde a tutti i requisiti previsti dal regolamento n. 2176/84 per l'archiviazione del procedimento e, in particolare, dà atto della mancanza di obiezioni in seno al Comitato consultivo istituito dall'articolo 6.

15. Per tutte le considerazioni che precedono, vi suggerisco di respingere entrambi i ricorsi promossi il 18 giugno 1985 dalla Federazione dell'industria olearia della CEE nei confronti della Commissione delle Comunità europee.

Le spese seguiranno il criterio della soccombenza.