CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE WALTER VAN GERVEN

presentate all'udienza dell'8 novembre 1989 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La Cour d'appel di Colmar chiede alla Corte di pronunciarsi sulla validità del regolamento (CEE) del Consiglio 23 marzo 1987, n. 864, che istituisce un dazio antidumping definitivo nei confronti delle importazioni di taluni motori elettrici originari della Bulgaria, della Cecoslovacchia, della Polonia, della Repubblica democratica tedesca, dell'Ungheria e dell'Unione Sovietica [1].

Nelle conclusioni che ho presentato all'udienza odierna, in merito a diversi ricorsi diretti [2], mi sono già pronunciato sulla validità del regolamento n. 864/87. Per quel che riguarda la parte essenziale del mio ragionamento nella presente causa possono quindi rinviare, oltre alla relazione d'udienza, alle conclusioni relative ai citati ricorsi. A livello procedurale la presente causa è però caratterizzata sotto un duplice profilo, che esaminerò prima di entrare nel merito.

Particolarità della questione pregiudiziale

2. In primo luogo si deve rilevare che la questione della Cour d'appel di Colmar è strutturata in modo molto generico. Ricordiamone il dettato:

« Se il regolamento (CEE) del Consiglio n. 864/87 (...) sia valido ai sensi del diritto comunitario ed in particolare ai sensi del regolamento di base del Consiglio n. 2176/84 nonché dei principi fondamentali del diritto comunitario [3] ».

Quando le viene sottoposta una questione così generica la Corte accerta se dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio risultino precisazioni. Qualora la motivazione consenta di identificare i mezzi dedotti dall'attrice nella causa principale pendente dinanzi al giudice nazionale, la Corte passa alla soluzione della questione pregiudiziale dopo averla esaminata [4]. Nel caso di specie l'ordinanza di rinvio si limita tuttavia ad indicare i mezzi dell'appellante in modo estremamente generico: « una inosservanza del principio della certezza del diritto; una vio-

* Lingua originale: il francese.

1 — Regolamento (CEE) del Consiglio 23 marzo 1987, n. 864, che istituisce un dazio antidumping definitivo nei confronti delle importazioni di motori elettrici polifase normalizzati di potenza superiore a 0,75 kW e inferiori o pari a 75 kW, originari della Bulgaria, della Cecoslovacchia, della Polonia, della Repubblica democratica tedesca, dell'Ungheria e dell'Unione Sovietica, e che fissa la riscossione definitiva degli importi percepiti in garanzia a titolo di dazio provvisorio (GU L 83, pag. 1).

2 — Conclusioni nelle cause riunite C-304/86 e C-185/87, Enital/Commissione e Consiglio (Racc. 1990, pag. I-2939), nelle cause riunite C-305/86 e C-160/87, Neotype Techmashexport/Commissione e Consiglio (Racc. 1990, pag. I-2945), nelle cause riunite C-320/86 e C-188/87, Stanko France/Commissione e Consiglio (Racc. 1990, pag. I-3013), e nella causa C-157/87, Electroimpex e a./Consiglio (Racc. 1990, pag. I-3021).

3 — Il regolamento di base cui viene fatto rinvio è il regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1984, n. 2176, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping o di sovvenzioni da parte di paesi non membri della Comunità economica europea (GU L 201, pag. 1). Questo regolamento è stato nel frattempo sostituito con regolamento (CEE) del Consiglio 11 luglio 1988, n. 2423 (GU L 209, pag. 1).

4 — V., fra l'altro, la sentenza 12 maggio 1989, Continentale Produkten-Gesellschaft Erhardt-Renken (causa 246/87, Racc. pag. 1151).

lazione del regolamento (CEE) n. 2176/84 e delle forme prescritte ad substantiam, in particolare per mancanza di motivazione; una trasgressione del regolamento n. 2176/84 e dei principi fondamentali, in particolare di quello del rispetto dei diritti della difesa, ed ancora una violazione dei principi generali del diritto, in particolare di quello di uguaglianza, di obiettività, di giustizia amministrativa e di buona amministrazione della giustizia, uno sviamento di potere e la violazione del principio della parità di trattamento e del divieto di discriminazioni ». Faccio osservare che da questo elenco di mezzi non è possibile identificare le disposizioni del regolamento n. 2176/84 che sarebbero state trasgredite.

3. La seconda particolarità attiene alle caratteristiche della ditta Sermes, appellante nella causa principale. Questa impresa importa in Francia motori elettrici provenienti dalla Repubblica democratica tedesca. Nel 1986 aveva impugnato il regolamento (CEE) della Commissione n. 3019/86, che istituisce un dazio antidumping provvisorio nei confronti delle importazioni di taluni motori elettrici originari di paesi a commercio di Stato [5]. Con ordinanza 8 luglio 1987 la Corte dichiarò il ricorso irricevibile [6]. Poiché la Sermes non era socia di un esportatore di motori elettrici la Corte ritenne che l'atto impugnato costituiva nei suoi confronti un regolamento di portata generale e non già una decisione che la riguardava direttamente ed individualmente, ai sensi dell'art. 173, secondo comma, del Trattato.

Dopo l'entrata in vigore del dazio antidumping definitivo la Sermes proseguiva l'importazione in Francia di motori elettrici originari della Repubblica democratica tedesca. Le autorità doganali francesi esigevano, per le importazioni effettuate durante il mese di aprile del 1987, dazi antidumping per un importo di oltre 400 000 FF. La Sermes contestava l'importo richiestole e citava in giudizio le autorità doganali. Il legale della Sermes non ha esitato ad affermare in udienza che essa lo aveva fatto allo scopo di indurre il giudice nazionale a sollevare la questione pregiudiziale che le fornisce l'occasione di presentare alla Corte osservazioni nel senso dell'invalidità del regolamento n. 864/87, dato che le era precluso il mezzo del ricorso d'annullamento diretto.

4. Tenuto conto di queste due specificità della causa occorre stabilire anzitutto sotto quali profili vada esaminato il regolamento del Consiglio n. 864/87 per poter risolvere la questione sollevata dal giudice a quo. È a mio parere ovvio che la soluzione deve comportare il risultato dell'esame dei diversi mezzi dedotti dalle ricorrenti nell'ambito dei citati ricorsi diretti volti all'annullamento del medesimo regolamento n. 864/87. Devono forse essere presi in considerazione altri mezzi? In particolare, devono forse essere esaminati i mezzi dell'appellante nella causa principale dedotti nelle osservazioni presentate alla Corte ed i quali sono diversi da quelli dedotti nell'ambito dei ricorsi diretti? Si potrebbe obiettare che le parti non hanno alcun diritto di ottenere che la Corte si pronunci su mezzi d'invalidità diversi da quelli mezionati nella ordinanza di rinvio [7]. Nel caso di specie, l'ordinanza di rinvio non menziona nessun mezzo d'invalidità e la sua

5 — Regolamento (CEE) della Commissione 30 settembre 1986, n. 3019, che istituisce un dazio antidumping provvisorio sulle importazioni di motori elettrici polifase normalizzati di potenza superiore a 0,75 kW ed inferiore o pari a 75 kW, originari della Bulgaria, Ungheria, Polonia, Repubblica democratica tedesca, Romania, Cecoslovacchia e Unione Sovietica (GU L 280, pag. 68).

6 — Ordinanza 8 luglio 1987, Sermes (causa 279/86, Racc. pag. 3109).

7 — Conf. sentenza 28 ottobre 1982, Dorca Marina (cause riunite 50-58/82, Racc. pag. 3949, in particolare pag. 3959). In quella causa la Corte ha rifiutato l'esame della validità di un atto comunitario sotto il profilo della conformità ai principi generali di diritto. Era tuttavia chiaro che il mezzo dedotto non rientrava nell'ambito della questione pregiudiziale sottoposta alla Corte, cosa che non può essere sostenuta nel caso di specie.

motivazione si limita ad indicare i mezzi dell'appellante in modo estremamente generico. In siffatto contesto mi sembra che l'idea di collaborazione giudiziaria che caratterizza il procedimento pregiudiziale conduca ad esaminare i mezzi dedotti nelle osservazioni dell'appellante nella causa principale. Infatti il responso sulla validità dell'atto comunitario sarà ancora più utile al giudice a quo se dalla motivazione della sentenza risulterà che quei mezzi sono stati debitamente esaminati.

Ciononostante il procedimento pregiudiziale non può funzionare in modo del tutto soddisfacente qualora né le questioni sollevate dal giudice nazionale né la motivazione dell'ordinanza di rinvio precisino i mezzi d'invalidità. Stando così le cose le altre parti, gli Stati membri, la Commissione e eventualmente il Consiglio non possono infatti servirsi efficacemente del diritto che l'art. 20 dello Statuto della Corte loro attribuisce per presentare osservazioni nell'ambito del procedimento pregiudiziale.

Nel merito

5. Nelle conclusioni odierne in merito ai ricorsi diretti, oltre all'annullamento del regolamento del Consiglio n. 864/87 ho esaminato un grande numero di mezzi dedotti dalle ricorrenti. Nessuno di essi mi ha indotto a proporvi di annullare il regolamento di cui è causa.

Dal canto suo la Sermes ha esposto nelle sue osservazioni sei mezzi volti ad ottenere l'annullamento del regolamento n. 864/87 alcuni dei quali riproducono in parte mezzi che mi sono trovato ad esaminare nell'ambito dei ricorsi diretti. Essa ha altresì avuto l'occasione di formulare osservazioni sulle risposte date dalla Commissione e dal Consiglio a taluni quesiti loro posti dalla Corte, osservazioni da me altresì esaminate nell'ambito dei ricorsi diretti. Nella stessa ottica esposta al punto precedente esaminerò in successione i mezzi dedotti dall'appellante nella causa principale, facendo rinvio alle conclusioni relative ai ricorsi diretti per i mezzi già esaminati in quell'ambito. Non esaminerò tuttavia i mezzi volti a contestare la validità del regolamento provvisorio n. 3019/86, dato che la questione pregiudiziale riguarda solo la validità del regolamento definitivo n. 864/87.

Primo mezzo: violazione dell'art. 14 del regolamento n. 2176/84 nonché del principio della certezza del diritto

6. Ai sensi dell'art. 14 del regolamento n. 2176/84 le decisioni di accettare impegni sono soggette, se necessario, ad un riesame a richiesta di uno Stato membro ovvero per iniziativa della Commissione. Si procede anche ad un riesame quando una parte interessata lo esige e presenta elementi di prova di una modifica delle circostanze sufficienti a giustificarne la necessità, a condizione che sia trascorso almeno un anno dalla conclusione dell'inchiesta.

7. La Sermes sostiene che il regolamento n. 864/87 dovrebbe essere annullato in quanto ha istituito un dazio antidumping definitivo in seguito a un riesame degli impegni precedentemente accettati che sarebbe

stato effettuato senza provare in modo sufficiente un mutamento di circostanze, trasgredendo l'art. 14 del regolamento n. 2176/84 ed il principio della certezza del diritto.

8. Per una migliore comprensione di questo argomento occorre ricordare che il Consiglio e la Commissione nell'ambito di un precedente procedimento antidumping avevano accettato sin dal 1982 impegni che erano stati sottoscritti da esportatori di motori elettrici provenienti da paesi a commercio di Stato [8]. Quegli impegni consistevano in aumenti del prezzo all'importazione nella Comunità. Le istituzioni li avevano accettati perché li ritenevano atti a sopprimere gli effetti dannosi derivanti dalle importazioni oggetto di dumping [9].

Nell'ottobre del 1985 la Gimelec ha chiesto alla Commissione di riesaminare le decisioni di accettare impegni di prezzo. Le prove presentate dalla Gimelec a sostegno della sua domanda sono state riassunte dalla Commissione nel regolamento n. 3019/86 (terzo « considerando ») e dal Consiglio nel regolamento n. 864/87 (quarto « considerando »). La Commissione, sostenuta dal Consiglio su questo punto, ha ritenuto che quelle prove rivelassero un mutamento di circostanze e fossero sufficienti per giustificare il riesame degli impegni sottoscritti nell'ambito del procedimento precedente.

Tutto ciò implica il rigetto del mezzo dedotto dalla Sermes. In primo luogo, va osservato che l'art. 14 del regolamento n. 2176/84 avrebbe consentito alla Commissione di riesaminare di propria iniziativa le decisioni di accettare gli impegni sottoscritti, senza dover provare un mutamento di circostanze. In secondo luogo, le informazioni di cui dispone la Corte non permettono a mio parere in alcun modo di concludere che le istituzioni comunitarie abbiano commesso un errore nella valutazione degli elementi presentati dalla Gimelec per provare il mutamento di circostanze. Infine, la decisione di sostituire un dazio antidumping ad un impegno di prezzi non trasgredisce di per sé il principio della certezza del diritto. Come la Corte ha dichiarato, in particolare nella sentenza 7 maggio 1987 nella causa Nippon Seiko [10],

« quando le istituzioni comunitarie dispongono di un margine discrezionale nella scelta dei mezzi necessari per la realizzazione della loro politica, gli operatori economici non possono far legittimo affidamento sulla conservazione del metodo inizialmente prescelto, che può venir modificato dalle istituzioni stesse nell'esercizio dei loro poteri ».

A mio parere ciò si verifica a maggior ragione quando risulta che il mezzo inizialmente prescelto, e cioè l'accettazione di un impegno di prezzi, non comporta la soppressione degli effetti dannosi derivanti dalle importazioni oggetto di dumping.

8 — Regolamento (CEE) della Commissione 30 marzo 1982, n. 724 (GU L 85, pag. 9), regolamento (CEE) del Consiglio 28 luglio 1982, n. 2075 (GU L 220, pag. 36) e decisione della Commissione 2 aprile 1984 (84/189/CEE, GU L 95, pag. 28).

9 — V. in particolare l'undicesimo « considerando » del regolamento del Consiglio 28 luglio 1982, n. 2075.

10 — Sentenza 7 maggio 1987, Nippon Seiko, punto 34 della motivazione (causa 258/84, Racc. pag. 1923).

Secondo mezzo: violazione del regolamento n. 2176/84 e di taluni principi generali del diritto comunitario

— *La determinazione del valore normale*

9. L'art. 2, n. 5, del regolamento n. 2176/84, contiene le norme per la determinazione del valore normale di un prodotto in caso di importazioni provenienti da paesi non retti da un'economia di mercato. In tal caso il valore normale viene 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 per il consumo sul mercato interno di tale paese o ad altri paesi, compresa la Comunità; oppure

b) al valore costruito di un prodotto simile in un paese terzo ad economia di mercato; oppure

c) qualora né i prezzi né il valore costruito, stabiliti conformemente ai punti a) e b), forniscano una base adeguata, al prezzo realmente pagato o pagabile nella Comunità per un prodotto simile.

10. La Sermes sostiene che il Consiglio non poteva determinare il valore normale dei motori importati in base al prezzo di vendita interno dei prodotti iugoslavi [criterio a)], ma avrebbe dovuto determinarlo sui prezzi pagati nella Comunità [criterio c)].

11. Nelle mie conclusioni in merito ai ricorsi diretti ho già indicato che il Consiglio era legittimato a determinare il valore normale in base ai prezzi di vendita interni dei prodotti iugoslavi. Pertanto le istituzioni comunitarie si sono giustamente astenute dal determinare il valore normale in base ai prezzi pagati nella Comunità. Infatti si può far ricorso a questo criterio solo qualora né i prezzi né il valore costruito così come stabiliti conformemente ai criteri a) o b), dell'art. 2, n. 5, del regolamento n. 2176/84, non forniscano una base adeguata.

— *La determinazione del danno*

12. La Sermes sostiene che le istituzioni non hanno provato che i produttori comunitari hanno subito un danno a causa delle importazioni di motori elettrici.

Nelle mie conclusioni sui ricorsi diretti ho già esaminato la questione del danno. Ho sostenuto che il Consiglio, tenuto conto di tutti i fattori di danno esaminati dalla Commissione (punti 18-33 della motivazione del regolamento provvisorio n. 3019/86) nonché della propria analisi (punti 17-32 della motivazione del regolamento definitivo n. 864/87), non aveva ecceduto il suo margine discrezionale rilevando che le importazioni originarie dei paesi a commercio di Stato avevano causato un danno notevole all'industria comunitaria.

La Sermes ha dedotto un solo nuovo mezzo per la valutazione della questione del danno. Esso riguarda i campioni presi in considerazione per la determinazione del danno. Te-

nuto conto infatti del gran numero di motori su cui verte il procedimento (più di 64 tipi) la Commissione ha scelto un campione di sei tipi di motore della categoria più venduta nella Comunità al fine di determinare in particolare i parametri di danno legati ai prezzi (vedasi l'undicesimo « considerando » nel regolamento n. 3019/86). Il Consiglio ha ripreso i medesimi campioni.

La Sermes osserva che questi campioni non sono rappresentativi delle proprie vendite in Francia di motori provenienti dalla Repubblica democratica tedesca. Ne deriva a suo parere che i motori importati sarebbero venduti ad una clientela diversa da quella dei grandi costruttori comunitari e non esiste alcun nesso causale fra le importazioni provenienti dalla Repubblica democratica tedesca e le perdite dei produttori comunitari.

13. Nelle mie conclusioni sui ricorsi diretti ho sostenuto che il Consiglio aveva agito correttamente misurando il danno per l'industria comunitaria in base all'impatto di tutte le importazioni di motori elettrici oggetto di dumping provenienti da sette paesi a commercio di Stato. Non occorre pertanto stabilire se i campioni presi in considerazione dalle istituzioni comunitarie fossero rappresentativi delle importazioni provenienti da uno solo dei paesi interessati. L'argomento relativo al campionamento può pertanto essere preso in considerazione solo qualora dovesse risultare che quei campioni non erano rappresentativi per tutte le importazioni. Ora, stando alle informazioni di cui dispone la Corte, nulla consente di concludere in questo senso.

Terzo mezzo: sviamento di potere

14. La Sermes sostiene che il regolamento definitivo è viziato da sviamento di potere poiché le istituzioni si sono lasciate guidare non dall'interesse comunitario bensì dall'interesse di protezione settoriale di un'industria comunitaria ed in particolare di un'industria francese.

15. Secondo la giurisprudenza costante della Corte [11] una decisione è viziata da sviamento di potere soltanto se risulta, sulla base di indizi obiettivi, pertinenti e concordanti, che è stata adottata per conseguire scopi diversi da quelli in essa indicati. A questo proposito osservo che il regolamento n. 2176/84 è volto appunto a consentire alle istituzioni di adottare provvedimenti atti a difendere i produttori comunitari che subiscono un danno notevole a causa di importazioni di prodotti simili oggetto di dumping. Ai sensi dell'art. 12, n. 1, del regolamento, un dazio antidumping può tuttavia essere istituito solo quando gli interessi della Comunità esigono un'azione comunitaria. Nei punti 33-35 della motivazione del regolamento definitivo n. 864/87, che succedono ai punti 34-38 del regolamento provvisorio n. 3019/86, il Consiglio ha illustrato i motivi che l'hanno indotto a ritenere che gli interessi della Comunità esigessero l'adozione di un provvedimento di difesa commerciale. Da parte sua la Sermes si è limitata a formulare affermazioni senza provarne la fondatezza.

11 — V., fra l'altro, la sentenza 4 luglio 1989, Kerzmann/Corte dei conti, massime della sentenza, punto 2 (causa 198/87, Racc. pag. 2083).

Pertanto gli elementi di cui dispone la Corte non le consentono a mio parere di concludere che vi sia stato sviamento di potere.

Quarto mezzo: inosservanza delle forme prescritte ad substantiam e mancanza di motivazione

16. La Sermes sostiene che la motivazione del regolamento n. 864/87 è in diversi punti insufficiente per consentire alla Corte di esercitare il suo sindacato giurisdizionale.

17. Occorre ricordare in proposito che, secondo la giurisprudenza costante [12], la motivazione prescritta dall'art. 190 del Trattato deve indicare, in modo chiaro ed inequivoco, l'iter logico seguito dall'autorità comunitaria che ha adottato l'atto impugnato, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato ai fini della tutela dei loro diritti, e alla Corte di esercitare il suo controllo.

A mio parere questa condizione è stata soddisfatta nel caso di specie sui punti indicati dall'appellante nella causa principale:

— per quel che riguarda la domanda della Gimelec, dal quarto « considerando » del regolamento n. 864/87;

— per quel che riguarda i campioni, dall'ottavo « considerando » di detto regolamento, che rinvia all'undicesimo « considerando » del regolamento provvisorio n. 3019/86;

— per quel che riguarda il danno, dai « considerando » 17-32 di quest'ultimo regolamento.

Quinto mezzo: violazione dell'art. 7 del regolamento n. 2176/84 e dei diritti della difesa

18. Dopo aver disatteso gli argomenti che riguardano i lavori preparatori del regolamento provvisorio n. 3019/86, il quinto mezzo si riduce al solo argomento che le istituzioni avrebbero trasgredito l'art. 7 del regolamento n. 2176/84 ed i diritti della difesa negando alla Sermes un confronto con i ricorrenti.

A questo proposito osservo che la Commissione, a norma dell'art. 7, n. 6, del regolamento n. 2176/84, dà a richiesta alle parti direttamente interessate l'occasione di incontrarsi. Mi pare che la nozione di « parti direttamente interessate » vada intesa nel senso datole dalla Corte in materia di ricevibilità dei ricorsi contro i regolamenti antidumping. Orbene, come ho ricordato al punto 3, la Corte ha dichiarato che il regolamento che la Sermes aveva impugnato non riguardava quest'ultima direttamente ed individualmente. Inoltre la Sermes non ha provato di aver chiesto un confronto.

Sesto mezzo: inosservanza del principio della parità di trattamento

19. La Sermes osserva infine che le esportazioni provenienti dalla Repubblica democratica tedesca e destinate alla Repubblica federale di Germania possono continuare ad essere effettuate al prezzo di vendita applicato prima dell'entrata in vigore del regola-

12 — V., fra l'altro, sentenza 7 maggio 1987, Nachi Fujikoshi, punto 39 della motivazione (causa 255/84, Racc. pag. 1861).

mento n. 864/87. La Sermes non indica il fondamento giuridico di questa situazione. Essa si limita ad affermare che stando così le cose il regolamento di cui è causa tratta in modo diverso situazioni paragonabili e trasgredisce il principio della parità di trattamento.

La situazione descritta dalla Sermes trova origine nel « Protocollo relativo al commercio interno tedesco e ai problemi che vi si connettono » 25 marzo 1957 allegato al Trattato CEE. Il n. 1 del protocollo recita:

« Atteso che gli scambi fra i territori tedeschi retti dalla legge fondamentale della Repubblica federale di Germania e i territori tedeschi ove la legge fondamentale non sia applicabile fanno parte del commercio interno tedesco, l'applicazione del Trattato non esige alcuna modificazione del regime attuale di tale commercio in Germania ».

La Corte ha già dichiarato che questa disposizione è intesa a dispensare la Repubblica federale di Germania dall'obbligo di applicare il diritto comunitario al commercio interno tedesco [13].

Ne deriva che la Repubblica federale di Germania può legittimamente non applicare il regolamento n. 864/87 alle esportazioni provenienti dalla Repubblica democratica tedesca.

Soluzione proposta

20. In conclusione vi propongo di risolvere la questione pregiudiziale nel modo seguente:

« Dall'esame del regolamento (CEE) del Consiglio 23 marzo 1987, n. 864, alla luce del diritto comunitario ed in particolare del regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1984, n. 2176, non sono emersi elementi atti ad inficiare la validità di detto regolamento ».

13 — V. sentenze 1° ottobre 1974, Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor (causa 14/74, Racc. pag. 899), 27 settembre 1979, Geflügelschlachterei Freystadt (causa 23/79, Racc. pag. 2789) e 21 settembre 1989, Schäfer Shop (causa 12/88, Racc. pag. 2937).