

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione ampliata)
29 settembre 2000 *

Nella causa T-87/98,

International Potash Company, con sede in Mosca, rappresentata dagli avv.ti J.F. Bellis e R. Luff, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. A.F. Brausch, 8, rue Zithe,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dal signor S. Marquardt, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, assistito dagli avv.ti H.J. Rabe e G. Berrisch, dei fori di Amburgo e Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor A. Morbilli, direttore generale della direzione «Affari giuridici» della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

convenuto,

* Lingua processuale: l'inglese.

sostenuto da

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori V. Kreuzschitz e N. Khan, consiglieri giuridici, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor C. Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

e da

Association des producteurs européens de potasse, rappresentata dagli avv.ti D. e D. Ehle, del foro di Colonia, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. M. Lucius, 6, rue Michel Welter,

interventi,

avente ad oggetto un ricorso diretto all'annullamento dell'art. 1 del regolamento (CE) del Consiglio 23 febbraio 1998, n. 449, che modifica il regolamento (CEE) n. 3068/92 che istituisce un dazio antidumping definitivo sulle importazioni di cloruro di potassio originario della Bielorussia, della Russia e dell'Ucraina (GU L 58, pag. 15),

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Terza Sezione ampliata),

composto dai signori K. Lenaerts, presidente, J. Azizi, R.M. Moura Ramos, M. Jaeger e P. Mengozzi, giudici,

cancelliere: signora B. Pastor, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale dell'11 aprile 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti all'origine della controversia

- 1 La ricorrente è una società russa che esporta cloruro di potassio prodotto in Russia e in Bielorussia dalle società Production Amalgamation «Belaruskali», PLC «Silvinit» e PLC «Uralkali».
- 2 Con regolamento (CEE) 23 ottobre 1992, n. 3068, che istituisce un dazio antidumping definitivo sulle importazioni di cloruro di potassio, originario della Belarus, della Russia e dell'Ucraina (GU L 308, pag. 41), il Consiglio ha imposto sui prodotti esportati dalla ricorrente un dazio antidumping pari alla differenza tra il prezzo minimo fissato dal regolamento per ciascun tipo e ciascuna qualità di cloruro di potassio e il prezzo netto franco frontiera comunitaria, prodotto non sdoganato, per ciascuno di tali prodotti.
- 3 Con avviso pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* del 26 giugno 1993 (GU C 175, pag. 10), la Commissione ha avviato una procedura di riesame del regolamento n. 3068/92.
- 4 Con regolamento (CE) 21 marzo 1994, n. 643, che modifica il regolamento (CEE) n. 3068/92 per quanto riguarda i dazi antidumping definitivi sulle importazioni di cloruro di potassio originario della Repubblica di Belarus, della Federazione Russa e dell'Ucraina (GU L 80, pag. 1), il Consiglio ha cambiato la

forma del dazio imposto. A norma dell'art. 1 del regolamento n. 643/94, l'importo del dazio antidumping (definitivo) è pari all'importo fisso per tonnellata di cloruro di potassio indicato nell'articolo stesso per tipo e per qualità oppure alla differenza tra il prezzo minimo in ECU ed il prezzo netto franco frontiera comunitaria per tonnellata di cloruro di potassio, prima dello sdoganamento, per il tipo e la qualità corrispondenti; viene prescelto il più alto di questi due importi.

- 5 Nel quarantaduesimo 'considerando' del regolamento n. 643/94 sono illustrati i motivi che stanno alla base della decisione del Consiglio di modificare la forma del dazio imposto nel modo seguente:

«In considerazione dei fondati indizi dell'avvenuta elusione del precedente dazio con prezzo minimo e della possibilità di effettuare degli accordi di compensazione in questo settore, è necessario istituire un dazio pari ad un importo fisso per tonnellata di cloruro di potassio importato corrispondente al margine di dumping calcolato (...). Inoltre si ritiene che, in considerazione del notevole eccesso di capacità produttiva per il cloruro di potassio nei paesi esportatori interessati, la mancanza di acquirenti sul mercato domestico e la conseguente disponibilità di grandi quantità per l'esportazione e, data l'attrattiva del mercato comunitario rispetto agli altri mercati, grazie all'alto livello dei prezzi e del potere d'acquisto degli utilizzatori, la sua vicinanza e la disponibilità di una infrastruttura di trasporto molto sviluppata, esiste la possibilità che gli esportatori reagiscano all'imposizione di questo dazio riducendo ulteriormente i loro prezzi all'esportazione. Questo pericolo è aggravato dal fatto che le esportazioni potrebbero diventare in primo luogo disponibili a prezzi molto bassi a causa dei problemi di valuta nei paesi esportatori interessati, e in secondo luogo la prevalenza di contratti di approvvigionamento a lungo termine nella Comunità possono rendere l'offerta di cloruro di potassio agli utilizzatori comunitari a prezzi molto bassi attraente per gli esportatori. Per prevenire tale aumento del dumping, si ritiene anche necessario fare in modo che, se il prezzo del prodotto importato dovesse scendere al di sotto del prezzo minimo stabilito sulla base del valore normale, il dazio da istituire debba essere la differenza tra il prezzo all'importazione e il prezzo minimo. Tale sistema si giustifica in considerazione dell'evidente rischio di aumento del margine di dumping».

- 6 Con avviso pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* del 5 agosto 1995 (GU C 201, pag. 4), la Commissione ha avviato, in seguito a una domanda della ricorrente, una procedura di riesame del regolamento n. 3068/92 nella versione modificata dal regolamento n. 643/94. Nella domanda di riesame la ricorrente, che non aveva partecipato ai procedimenti che avevano portato all'adozione del regolamento n. 3068/92 e alla modifica di questo con il regolamento n. 643/94, ha dedotto che l'adesione dell'Austria, delle Finlandia e della Svezia aveva comportato un cambiamento delle circostanze in base alle quali erano stati istituiti i provvedimenti vigenti. Essa ha anche rilevato che, nel 1994, i prezzi all'esportazione avevano dovuto basarsi sui dati disponibili mentre essa era ormai pronta a collaborare. Infine, ha sostenuto che la forma dei provvedimenti imposti, e cioè la combinazione di un dazio fisso per tonnellata e di un prezzo minimo, doveva essere riesaminata, dato che ostacolava in modo sproporzionato le sue normali attività commerciali con la Comunità.
- 7 Il riesame si è limitato alle questioni relative al dumping e all'interesse della Comunità. L'inchiesta ha riguardato il periodo compreso tra il 1° luglio 1994 e il 30 giugno 1995.
- 8 Il 4 dicembre 1997 la ricorrente veniva informata per iscritto dei fatti e delle considerazioni sostanziali in base ai quali si prevedeva di raccomandare la modifica dei provvedimenti antidumping vigenti alla luce delle conclusioni dell'inchiesta di riesame (in prosieguo: il «documento d'informazione finale»). La Commissione ha fatto presente in tale documento che «il (...) riesame ha dimostrato che l'adesione dei tre nuovi Stati membri non modifica[va] affatto l'analisi né le conclusioni relative al dumping praticato dagli esportatori dei paesi oggetto dell'inchiesta; in effetti, il margine di dumping non è cambiato in misura significativa dopo l'ultima verifica. Inoltre, è stato sostenuto che le misure continuavano ad essere eluse». Quindi, la Commissione ha considerato che «la forma delle misure [doveva] rimanere quella di un dispositivo comprendente un prezzo minimo ed un dazio specifico [ma che] i prezzi minimi ed i dazi fissi [dovevano] essere modificati conformemente alle conclusioni della presente inchiesta».

- 9 Il 15 dicembre 1997 la ricorrente ha inviato alla Commissione una lettera contenente le sue osservazioni sul documento d'informazione finale. In tale lettera, essa ha sostenuto che il dispositivo comprendente un dazio fisso per tonnellata ed un prezzo minimo violava l'art. 9, n. 4, del regolamento (CE) del Consiglio 22 dicembre 1995, n. 384/96, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping da parte di paesi non membri della Comunità europea (GU 1996, L 56, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento di base»).
- 10 Con lettera 16 febbraio 1998 la Commissione ha precisato quanto segue alla ricorrente:

«Il duplice sistema di misure è stato attuato nel 1994 al fine di impedire agli esportatori di eludere le misure all'epoca vigenti e cioè il prezzo minimo. Dall'esame dell'attuale situazione è risultato che tale duplice sistema conserva la sua ragion d'essere».

- 11 Il 23 febbraio 1998 il Consiglio ha emanato il regolamento (CE) n. 449/98, che modifica il regolamento n. 3068/92 (GU L 58, pag. 15; in prosieguo: il «regolamento impugnato»). Al pari del regolamento n. 643/94, l'art. 1 del regolamento impugnato dispone che l'importo del dazio è pari all'importo fisso in ECU per tonnellata di cloruro di potassio per tipo e per qualità (in prosieguo: il «dazio specifico») oppure alla differenza tra il prezzo minimo in ECU ed il prezzo netto franco frontiera comunitaria per tonnellata di cloruro di potassio, prodotto non sdoganato, per il tipo e la qualità corrispondenti (in prosieguo: il «dazio variabile»); fra questi due importi viene prescelto il più alto.

- 12 Quanto alla scelta del dazio imposto, nei 'considerando' 78 e 79 del regolamento impugnato viene precisato:

«La presente analisi ha dimostrato che l'adesione dei tre nuovi Stati membri non modifica l'analisi né le conclusioni relative al dumping praticato dagli esportatori nei paesi oggetto dell'inchiesta; in effetti, il margine di dumping non è cambiato in misura significativa dopo l'ultima verifica.

Per questo motivo, [il Consiglio] ritiene che la forma delle misure debba rimanere quella di un dispositivo comprendente un prezzo minimo e un dazio specifico. Tuttavia, i prezzi minimi e i dazi fissi vanno modificati conformemente alle conclusioni della presente inchiesta».

- 13 Con lettera 25 febbraio 1998 la ricorrente ha riformulato le censure già mosse nella lettera 15 dicembre 1997.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 14 In seguito a ciò, con atto depositato nella cancelleria del Tribunale l'8 giugno 1998, la ricorrente ha proposto il ricorso in oggetto.

- 15 Con atti depositati nella cancelleria del Tribunale il 29 settembre e, rispettivamente, l'8 ottobre 1998 la Commissione e l'Association des producteurs européennes de potasse (in prosieguo: l'«APEP») hanno chiesto, ai sensi

dell'art. 115 del regolamento di procedura, di intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio. La ricorrente ha chiesto il trattamento riservato di taluni elementi del fascicolo.

- 16 Con ordinanza del presidente della Terza Sezione ampliata del Tribunale 30 giugno 1999 la Commissione e l'APEP sono state ammesse ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio. È stata anche accolta la domanda di trattamento riservato della ricorrente.

- 17 Il 13 settembre 1999 l'APEP ha depositato la sua memoria d'intervento, a proposito della quale le parti hanno potuto presentare le loro osservazioni. La Commissione non ha depositato memorie d'intervento.

- 18 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Terza Sezione ampliata) ha deciso di passare alla fase orale.

- 19 Le parti hanno presentato le loro deduzioni orali e le loro risposte ai quesiti del Tribunale all'udienza che si è svolta l'11 aprile 2000.

- 20 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:
 - annullare l'art. 1 del regolamento impugnato, nella parte in cui impone un dazio specifico sul cloruro di potassio da essa esportato;

 - condannare il Consiglio alle spese del giudizio;

— condannare l'APEP a sopportare le proprie spese.

21 Il Consiglio e la Commissione concludono che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese del giudizio.

22 L'APEP conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente a sopportare le spese sostenute a seguito del suo intervento.

Nel merito

23 A sostegno del ricorso la ricorrente deduce tre motivi relativi alla violazione, in primo luogo, dell'art. 9, n. 4, del regolamento di base, in secondo luogo, del

principio di proporzionalità sancito dall'art. 3 B del Trattato CE (divenuto art. 5 CE) e, in terzo luogo, dell'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE).

- 24 All'udienza la ricorrente ha però chiarito che il primo e il secondo motivo andavano esaminati congiuntamente.

Osservazioni preliminari sull'oggetto della causa

- 25 Il Consiglio rileva che, nell'ambito dei motivi dedotti nel ricorso, la ricorrente mette in discussione la legittimità del regolamento impugnato solo nella parte in cui questo impone, oltre un dazio variabile, un dazio specifico sulle importazioni di cloruro di potassio da essa effettuate. Ora, risulterebbe dalla cronistoria del regolamento impugnato, in particolare dal quarantaduesimo 'considerando' del regolamento n. 643/94, che il dazio specifico è il principale tipo di dazio imposto dal regolamento impugnato. Il dazio variabile avrebbe il solo scopo di impedire un nuovo calo dei prezzi che renderebbe inefficace il dazio specifico. La constatazione secondo cui i tre motivi sollevati nel ricorso si basano su una falsa premessa, e cioè che il dazio variabile sia il tipo principale di dazio imposto dal regolamento impugnato, sarebbe sufficiente, di per sé sola, per respingere il ricorso.
- 26 Il Tribunale constata anzitutto che la ricorrente chiede l'annullamento dell'art. 1 del regolamento impugnato solo in quanto esso impone un dazio specifico sul cloruro di potassio da essa esportato. Dato che la ricorrente non mette in discussione la legittimità del regolamento impugnato nella parte in cui impone un dazio variabile, l'oggetto del ricorso si limita quindi alla contestazione della legittimità del regolamento impugnato nella parte in cui istituisce un dazio specifico.

27 Va poi osservato che, con i suoi motivi d'annullamento, la ricorrente cerca di dimostrare l'illegittimità del dazio specifico indipendentemente dal fatto che quest'ultimo costituisca o meno il dazio principale istituito dal regolamento impugnato. Quindi, contrariamente a quanto sostiene il Consiglio, la questione se il dazio specifico o il dazio variabile costituisca il dazio principale istituito dal regolamento impugnato è irrilevante per la valutazione della legittimità del suddetto regolamento nel caso di specie.

Sul primo e sul secondo motivo, relativi alla violazione dell'art. 9, n. 4, del regolamento di base e del principio di proporzionalità sancito dall'art. 3 B del Trattato

28 In primo luogo, la ricorrente sostiene che il Consiglio, imponendo con il regolamento impugnato un dazio variabile e un dazio specifico, se questo è più alto, ha istituito un dazio che supera il margine di dumping ed ha quindi violato l'art. 9, n. 4, del regolamento di base. Essa fa presente a tal fine che il dazio variabile è stato calcolato in modo tale da corrispondere esattamente al margine di dumping. Poiché il prezzo minimo è stato fissato al livello del valore normale del prodotto, il dazio variabile corrisponderebbe alla differenza tra il valore normale e il prezzo all'esportazione CIF (costo, assicurazione e nolo) e quindi al margine di dumping accertato per ciascuna operazione. La ricorrente rileva che, in conformità all'art. 1, n. 2, del regolamento impugnato, il dazio variabile non si applicherà qualora sia inferiore al dazio specifico che, dal canto suo, corrisponde al margine di dumping calcolato in base alle esportazioni effettuate nel corso del periodo d'inchiesta. Dato che l'importo del dazio variabile rappresenta esattamente il livello di dumping accertato per ciascuna operazione d'esportazione, la ricorrente sostiene che, ogni volta che il dazio specifico sarà applicato, l'importo del dazio supererà il margine di dumping dell'operazione d'esportazione considerata. Quindi, istituendo un dazio specifico oltre a un dazio variabile, il Consiglio avrebbe violato l'art. 9, n. 4, del regolamento di base.

29 La ricorrente aggiunge nella replica che, al fine di non privare l'art. 9, n. 4, del regolamento di base del suo effetto utile, le istituzioni comunitarie devono assicurarsi che il dazio antidumping imposto non possa applicarsi in modo tale da

superare sistematicamente il margine di dumping «effettivo» per tutte le future operazioni. La ricorrente sostiene che, nel presente caso, l'importo del dazio antidumping sarà sempre e automaticamente superiore all'effettivo margine di dumping per tutte le operazioni future, in caso di applicazione del dazio specifico.

30 Il Consiglio, sostenuto dall'APEP, ribatte che, in forza dell'art. 9, n. 4, del regolamento di base, i dazi antidumping vengono imposti in base alle conclusioni relative al periodo d'inchiesta o di riferimento. Quanto all'argomento della ricorrente secondo cui il dazio specifico supererà sempre e automaticamente l'«effettivo» margine di dumping in tutte le operazioni future, a causa delle condizioni previste per la sua applicazione dall'art. 1, n. 2, del regolamento impugnato, il Consiglio ritiene che esso costituisca un motivo di diritto nuovo, irricevibile in forza dell'art. 48, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale.

31 Il Tribunale rileva anzitutto che la ricorrente ha già asserito, nel ricorso:

«Dato che l'importo del dazio variabile rappresenta esattamente il livello di dumping accertato per ciascuna operazione d'esportazione, ogni volta che il dazio specifico sarà applicato, l'importo del dazio accertato per ciascun singolo caso supererà automaticamente il margine di dumping dell'operazione d'esportazione».

32 Di conseguenza, l'argomento che la ricorrente ha, certo, ancora sviluppato nella fase della replica, secondo il quale il dazio specifico supererà sempre e automaticamente il margine «effettivo» di dumping in tutte le operazioni future, a causa delle condizioni previste per la sua applicazione dall'art. 1, n. 2, del regolamento impugnato, non può considerarsi un motivo di diritto nuovo ai sensi dell'art. 48, n. 2, del regolamento di procedura.

33 Quanto poi alla sostanza dell'argomento della ricorrente, va ricordato che l'art. 9, n. 4, del regolamento di base dispone:

«(...) L'importo del dazio antidumping non deve superare il margine di dumping accertato e dovrebbe essere inferiore a tale margine, qualora un importo inferiore sia sufficiente per eliminare il pregiudizio causato all'industria comunitaria».

34 Il margine di dumping «accertato» di cui fa menzione l'art. 9, n. 4, del regolamento di base è quello constatato nel corso del periodo d'inchiesta. Infatti, in forza dell'art. 2, nn. 11 e 12, del regolamento di base, il margine di dumping viene determinato relativamente a tale periodo.

35 In proposito, va rilevato che le disposizioni del regolamento di base non prevedono alcuna possibilità di tener conto, per la determinazione del margine di dumping, di elementi diversi da quelli accertati nel corso del periodo d'inchiesta, come, ad esempio, il margine di dumping «effettivo» di future operazioni di esportazione. Un regolamento del Consiglio che impone dazi antidumping deve, infatti, basarsi su fatti accertati a seguito di una procedura contraddittoria (v. sentenza della Corte 7 maggio 1987, causa 240/84, NTN Toyo Bearing e a./ Consiglio, Racc. pag. 1809, punto 26). Così, in forza del regolamento di base, la nozione di margine di dumping «effettivo» è rilevante solo nell'ambito delle procedure di riesame dei dazi esistenti o di restituzione dei dazi riscossi, contemplate dall'art. 11, n. 3, e, rispettivamente, n. 8, del suddetto regolamento.

36 Ora, nel caso di specie la ricorrente ammette «che il dazio specifico è stato fissato ad un livello pari al margine di dumping accertato nel corso dell'inchiesta». Essa non nega nemmeno che il margine di dumping era inferiore al margine di danno.

- 37 Di conseguenza, anche se il dazio antidumping imposto fosse superiore al margine di dumping «effettivo», la ricorrente non potrebbe sostenere che l'imposizione di un dazio specifico nel regolamento impugnato abbia violato l'art. 9, n. 4, del regolamento di base.
- 38 In secondo luogo, la ricorrente deduce che il Consiglio ha violato il principio di proporzionalità, sancito dall'art. 3 B del Trattato, istituendo un dazio specifico oltre ad un dazio variabile. Essa fa presente in proposito che il Consiglio avrebbe potuto perseguire l'obiettivo dell'eliminazione del dumping comportante un pregiudizio per l'industria comunitaria adottando misure aventi un impatto minore sui suoi interessi. Infatti, un dazio variabile avrebbe di per sé solo eliminato in modo adeguato il pregiudizio provocato dal dumping della ricorrente sopprimendo il margine di dumping.
- 39 Il Tribunale ricorda che, in base al principio di proporzionalità, sancito dall'art. 3 B del Trattato, la legittimità di una normativa comunitaria è subordinata alla condizione che i mezzi che essa impiega siano idonei a conseguire lo scopo legittimamente perseguito dalla normativa medesima e non eccedano quanto è necessario per conseguirlo, fermo restando che, qualora sia possibile scegliere tra più misure appropriate, si deve optare, in linea di principio, per quella meno restrittiva (v. sentenza del Tribunale 5 giugno 1996, causa T-162/94, NMB France e a./Commissione, Racc. pag. II-427, punto 69).
- 40 Risulta dagli artt. 9, n. 4, e 21, n. 1, del regolamento di base che lo scopo perseguito dalle istituzioni comunitarie con l'imposizione di un dazio antidumping è l'eliminazione del margine di dumping qualora questo provochi un danno all'industria comunitaria (v., in tal senso, sentenza della Corte 1° aprile 1993, causa C-136/91, Findling Wälzlager, Racc. pag. I-1793, punti 11-13, e sentenza NMB France e a./Commissione, citata supra, nel punto 39, punto 76). Tuttavia, tenuto conto del fatto che l'art. 14, n. 1, del regolamento di base lascia alle istituzioni comunitarie un ampio potere discrezionale per determinare, in ciascun caso, il tipo di dazio adeguato (v., in tal senso, sentenza della Corte 27 marzo 1990, causa C-189/88, Cartorobica, Racc. pag. I-1269, punto 25, e sentenza del Tribunale 28 settembre 1995, causa T-164/94, Ferchimex/Consiglio, Racc. pag. II-2681, punto 141), il controllo da parte del giudice comunitario deve

limitarsi alla questione se le misure adottate dal legislatore comunitario, nel caso di specie il dispositivo comprendente un dazio specifico ed un dazio variabile, siano manifestamente inadeguate rispetto allo scopo perseguito (sentenze del Tribunale NMB France e a./Commissione, citata supra nel punto 39, punti 70 e 73, e 15 dicembre 1999, cause riunite T-33/98 e T-34/98, Petrotub e Republica/Consiglio, Racc. pag. II-3837, punto 89).

41 Viene ammesso che, in genere, un dazio variabile è più favorevole agli esportatori e agli importatori interessati di un dazio specifico o di un dazio ad valorem (sentenza Ferchimex/Consiglio, citata supra nel punto 40, punto 143). Infatti, un dazio variabile consente di evitare, in taluni casi, la riscossione di dazi antidumping.

42 Tuttavia, prima di imporre dazi antidumping, le istituzioni comunitarie contemperano vari interessi tra loro divergenti (v., in tal senso, sentenza NMB France e a./Commissione, citata supra nel punto 39, punto 71). Esse tengono conto non soltanto degli interessi degli esportatori e degli importatori inquisiti, ma anche degli interessi dell'industria comunitaria e, come risulta dall'art. 21 del regolamento di base, degli utenti e dei consumatori. Il contemperamento dei vari interessi si traduce nel testo stesso dell'art. 9, n. 4, del regolamento di base, il quale dispone che l'importo del dazio antidumping non può essere superiore a quanto è necessario per l'eliminazione del danno provocato all'industria comunitaria.

43 Va ricordato che inizialmente il regolamento n. 3068/92 imponeva solo un dazio variabile. L'imposizione di un siffatto dazio, favorevole agli operatori economici interessati, si basa, alla pari dell'accettazione di un impegno, su un rapporto di fiducia tra le istituzioni comunitarie, da una parte, e gli importatori e gli esportatori, dall'altra. L'efficacia di un dazio variabile dipende, infatti, dall'esattezza delle dichiarazioni fatte dagli operatori economici interessati sui prezzi all'esportazione.

- 44 Si deve poi rilevare che proprio l'elusione del dazio variabile ha indotto il Consiglio a modificare nel 1994 il regolamento n. 3068/92. Il Consiglio spiega infatti nel quarantaduesimo 'considerando' del regolamento n. 643/94, che l'imposizione di un dazio specifico è divenuta indispensabile dato che numerosi indizi attestavano che il prezzo minimo imposto dal regolamento n. 3068/92 era stato eluso.
- 45 Risulta pure dallo stesso considerando che il Consiglio ha ritenuto necessario conservare il dazio variabile, che doveva applicarsi unicamente nei casi in cui superasse il dazio specifico, per premunirsi contro il rischio di una riduzione del prezzo all'esportazione e quindi contro un aumento del dumping. Secondo il Consiglio, tale rischio era reale a causa del notevole eccesso di capacità di produzione di potassio nei paesi esportatori interessati, della mancanza di acquirenti nazionali, della disponibilità di grandi quantitativi destinati all'esportazione e dell'attrattiva del mercato comunitario rispetto ad altri mercati di esportazioni.
- 46 Nel regolamento impugnato, che è stato adottato in seguito a un riesame del regolamento n. 643/94 richiesto dalla ricorrente, il Consiglio ha ritenuto che «la forma delle misure [dovesse] rimanere quella di un dispositivo comprendente un prezzo minimo e un dazio specifico» (settantanovesimo 'considerando' del regolamento impugnato), il che dimostra che mancava ancora la fiducia necessaria per ristabilire un solo dazio variabile. Così, la Commissione ha chiarito nel suo documento d'informazione finale (v. supra, punto 8) che «è stato sostenuto che le misure continuavano ad essere eluse». Nella lettera 16 febbraio 1998 (v. supra, punto 10) la Commissione ha ancora affermato:

«Il duplice sistema di misure è stato attuato nel 1994 al fine di impedire agli esportatori di eludere le misure all'epoca vigenti, e cioè il prezzo minimo. Dall'esame dell'attuale situazione è risultato che tale duplice sistema conserva la sua ragion d'essere».

- 47 Risulta inoltre, dal fascicolo (allegati 4-7 del ricorso e 'considerando' 75-77 del regolamento impugnato) che, per gli stessi motivi, le istituzioni comunitarie hanno respinto le proposte di impegno formulate dalla ricorrente nel corso del procedimento che ha preceduto l'adozione del regolamento impugnato.
- 48 Ne consegue che, al fine di eliminare nel modo più efficace il margine di dumping, il Consiglio ha optato, nel regolamento impugnato, per un dispositivo comprendente un dazio specifico e un dazio variabile. Mentre inizialmente la ponderazione dei vari interessi aveva portato il Consiglio a imporre, nel regolamento n. 3068/92, soltanto un dazio variabile, favorevole agli esportatori e agli importatori, il Consiglio è stato costretto ad imporre un dazio specifico con il regolamento n. 643/94 e con il regolamento impugnato, dato che il dazio variabile, che era stato eluso, non aveva consentito l'eliminazione del danno provocato all'industria comunitaria. Tenuto conto dell'effettivo rischio di una riduzione del prezzo all'esportazione, il Consiglio ha ritenuto inoltre che l'imposizione di un dazio specifico, nel regolamento n. 643/94 e nel regolamento impugnato, non potesse garantire da sola l'eliminazione degli effetti dannosi provocati dal dumping, per cui ha optato per un dispositivo comprendente un dazio specifico ed un dazio variabile.
- 49 Va sottolineato che la ricorrente non nega l'elusione del dazio variabile imposto dal regolamento n. 3068/92, che ha indotto all'imposizione del dazio specifico oltre al dazio variabile con il regolamento n. 643/94 e con il regolamento impugnato. Essa rileva unicamente che i modi di elusione sono cambiati tra l'adozione del regolamento n. 643/94 e quella del regolamento impugnato (v., qui di seguito, punti 55-60). La ricorrente non nega nemmeno che un dazio specifico, che è il solo dazio cui si fa riferimento nelle conclusioni del ricorso, non si presti tanto facilmente ad elusioni quanto un dazio variabile.
- 50 Da tutto quanto precede risulta che la ricorrente non ha dimostrato che il Consiglio abbia violato il principio di proporzionalità imponendo un dazio specifico con il regolamento impugnato oltre ad un dazio variabile anche se un regolamento istituito soltanto un dazio variabile avrebbe avuto un «impatto minore sui suoi interessi».

- 51 In terzo luogo, dopo aver ricordato che la finalità perseguita dall'imposizione di un dazio antidumping è quella di eliminare il danno provocato all'industria comunitaria dalle importazioni oggetto di dumping, la ricorrente sostiene che l'intento di evitare l'elusione dei dazi imposti non può giustificare l'istituzione nel regolamento impugnato di un sistema che combina l'applicazione di dazi variabili e specifici, dato che esisterebbero altri mezzi per reprimere tutte le forme di frode doganale.
- 52 Il Tribunale ricorda che la determinazione da parte delle istituzioni comunitarie del tipo di dazio antidumping adeguato si basa su un contemperamento dei vari interessi in causa (v. supra, punto 42). Tenuto conto del fatto che un dazio antidumping mira ad eliminare il pregiudizio provocato all'industria comunitaria da pratiche di dumping, è logico che dette istituzioni tengano conto, nella scelta del dazio da imporre, di considerazioni attinenti all'efficacia della misura che esse intendono adottare.
- 53 Ne consegue che, nella scelta del dazio antidumping adeguato, le istituzioni comunitarie possono tener conto del rischio di un'elusione del dazio (v. sentenze del Tribunale 18 settembre 1996, causa T-155/94, Climax Paper/Consiglio, Racc. pag. II-873, punto 96, e 25 settembre 1997, causa T-170/94, Shanghai Bicycle/Consiglio, Racc. pag. II-1383, punti 100-108). Infatti, un tipo di dazio prevedibilmente eludibile sarà inadeguato nel senso che la sua applicazione non avrà l'effetto di eliminare il danno provocato all'industria comunitaria.
- 54 Pertanto la ricorrente non può sostenere che il Consiglio ha violato il principio di proporzionalità imponendo un dazio specifico, che è il solo dazio criticato nel caso di specie, al fine di evitare il rischio di elusione del dazio variabile, anche se dovessero esistere altri mezzi per reprimere, se necessario, le elusioni in questione.

55 In quarto luogo, la ricorrente deduce, nella replica, che l'imposizione di un dazio specifico non è un mezzo adeguato per lottare contro le forme di elusione denunciate dal Consiglio nel controricorso, e cioè le false dichiarazioni sull'origine e sulla composizione del prodotto importato e l'abuso del regime di perfezionamento attivo, che mirerebbero ad evitare del tutto il pagamento del dazio antidumping. Secondo la ricorrente il Consiglio ha così riconosciuto che le forme di elusione che avevano giustificato il mantenimento in vigore del sistema di dazi combinati nel regolamento impugnato non avevano alcun nesso con le circostanze sussistenti all'atto dell'emanazione del regolamento n. 643/94.

56 Il Tribunale rileva che la ricorrente non contesta l'argomento del Consiglio secondo cui, all'epoca del riesame del regolamento n. 3068/92, gli operatori economici eludevano il dazio variabile imposto da tale regolamento mediante false dichiarazioni relative al prezzo all'esportazione, il che ha comportato l'istituzione nel regolamento n. 643/94 del dispositivo comprendente un dazio specifico ed un dazio variabile.

57 Va inoltre sottolineato che il Consiglio non ha mai ammesso che, al momento dell'adozione del regolamento impugnato, fossero venute meno le circostanze sussistenti al momento dell'emanazione del regolamento n. 643/94. Infatti, risulta inequivocabilmente dal documento finale d'informazione e dalla lettera 16 febbraio 1998 (v. supra, punti 8 e 10) che le istituzioni comunitarie ritenevano, al momento dell'adozione del regolamento impugnato, che sussistessero ancora le circostanze atte a giustificare l'imposizione di un dispositivo comprendente un dazio specifico e un dazio variabile, che erano state illustrate nel quarantaduesimo 'considerando' del regolamento n. 643/94. Il dazio specifico restava necessario, secondo il Consiglio, per evitare il rischio di elusione del dazio variabile.

58 La ricorrente non può affermare che il regolamento impugnato viola il principio di proporzionalità conservando il sistema di dazi combinati imposto nel regolamento n. 643/94 mentre, al momento dell'emanazione del regolamento impugnato, era cessata la prassi di elusione di cui trattavasi all'atto dell'adozione

del regolamento n. 643/94, e cioè le false dichiarazioni relative ai prezzi all'esportazione. È infatti lecito considerare che l'istituzione di un dispositivo comprendente un dazio variabile e un dazio specifico nel regolamento n. 643/94 ha posto fine a questa forma di elusione del dazio variabile.

- 59 Così, al momento dell'adozione del regolamento impugnato, il Consiglio doveva valutare il rischio di un riapparire dell'elusione del dazio variabile qualora fosse stato deciso, come chiedeva la ricorrente, d'imporre nuovamente soltanto un dazio variabile. Ora, le nuove forme di elusione dei dazi accertate, di cui la ricorrente non nega l'esistenza, dimostrano che, al momento dell'emanazione del regolamento impugnato gli operatori interessati continuavano a cercare, nei limiti del possibile, di eludere i dazi vigenti.
- 60 Di conseguenza, non era illogico da parte del Consiglio ritenere che la persistenza di questi tentativi di elusione giustificasse il mantenimento in vigore nel regolamento impugnato del dispositivo di un dazio specifico e di un dazio variabile, che era stato istituito con il regolamento n. 643/94.
- 61 Da tutto quanto precede risulta che il primo e il secondo motivo devono essere respinti.

Sul terzo motivo, relativo alla violazione dell'art. 190 del Trattato

- 62 In primo luogo, la ricorrente, richiamandosi alla giurisprudenza del Tribunale (v. sentenze 12 gennaio 1995, causa T-85/94, Commissione/Branco, Racc. pag. II-45, punto 32, e 14 luglio 1995, causa T-166/94, Koyo Seiko/Consiglio, Racc.

pag. II-2129, punto 103), sostiene che il Consiglio ha violato l'obbligo di cui all'art. 190 del Trattato in quanto non ha adeguatamente chiarito, nel regolamento impugnato, perché si fosse reso necessario istituire un dispositivo comprendente un dazio specifico ed un dazio variabile. La ricorrente insiste sul fatto che nel quarantaduesimo 'considerando' del regolamento n. 643/94 il Consiglio aveva motivato ampiamente la sua decisione di modificare la forma del dazio imposto in origine e di combinare un dazio specifico con un dazio variabile (v. supra, punto 5). Per contro, non è spiegato nel regolamento impugnato perché lo stesso dispositivo comprendente un dazio variabile e un dazio specifico fosse sempre necessario al momento dell'adozione del suddetto regolamento. Il mantenimento di detto dispositivo comprendente due dazi si baserebbe sul solo motivo che «il margine di dumping non è cambiato in misura significativa dopo l'ultima verifica» (settantottesimo 'considerando' del regolamento impugnato). La ricorrente aggiunge che nel documento d'informazione finale (v. supra, punto 8), la Commissione aveva dato un'altra spiegazione del mantenimento di questa forma di misure, e cioè il fatto che «è stato sostenuto che le misure continuavano ad essere eluse» (pag. 9).

63 La ricorrente ricorda inoltre che nelle sue osservazioni scritte rivolte alla Commissione il 15 dicembre 1997 e il 25 febbraio 1998 (v. supra, punti 9 e 13) ha contestato la forma delle misure previste in quanto sarebbe incompatibile con l'art. 9, n. 4, del regolamento di base. Essa aggiunge che l'asserzione della Commissione nella lettera 16 febbraio 1998, secondo cui il sistema di dazi combinati avrebbe dovuto essere mantenuto a causa dell'analisi della situazione allora esistente, non costituisce una motivazione adeguata che giustifichi l'istituzione di misure che eccedono il margine di dumping, in violazione dell'art. 9, n. 4, del regolamento di base.

64 La ricorrente sostiene infine che il passo del documento d'informazione finale cui si riferisce il Consiglio nel controricorso corrisponde proprio al tenore dei 'considerando' 78, 79 e 80 del regolamento impugnato, fatta eccezione per la frase seguente, omessa nel suddetto regolamento: «Inoltre, è stato sostenuto che le misure continuavano ad essere eluse». La ricorrente ritiene che, a seguito delle sue ripetute obiezioni e a causa della mancanza di prove atte a suffragare le informazioni quanto alla persistenza di una elusione delle misure, le istituzioni comunitarie hanno infine deciso di rinunciare a questa giustificazione del mantenimento di un dispositivo comprendente l'applicazione di un dazio variabile e di un dazio fisso.

- 65 Il Tribunale ricorda che la motivazione prescritta dall'art. 190 del Trattato deve fare apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'autorità comunitaria da cui promana l'atto impugnato, onde consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato per difendere i loro diritti e permettere al giudice comunitario di esercitare il suo controllo. La portata dell'obbligo di motivazione dev'essere valutata con riferimento al contesto e al procedimento nell'ambito dei quali il regolamento impugnato è stato adottato nonché al complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia di cui trattasi (sentenza Petrotub e Republica/Consiglio, citata supra, nel punto 40, punto 106).
- 66 Nel caso di specie la motivazione del regolamento impugnato deve essere valutata tenendo conto della motivazione dei regolamenti nn. 3068/92 e 643/94, che sono stati modificati dal regolamento impugnato, nonché delle informazioni che sono state comunicate alla ricorrente nel corso del procedimento amministrativo e delle osservazioni che quest'ultima ha formulato riguardo al sistema che combina l'applicazione di due dazi antidumping nel corso dello stesso procedimento. Nel caso di specie dall'esame del primo e del secondo motivo risulta che la motivazione del regolamento impugnato, ricollocata nel suo contesto, ha consentito alla ricorrente e al Tribunale di conoscere le giustificazioni del sistema di duplici misure imposte. Occorre all'uopo ricordare che risulta in particolare dal quarantaduesimo 'considerando' del regolamento n. 643/94 e dal settantannovesimo 'considerando' del regolamento impugnato nonché dalle lettere scambiate tra la Commissione e la ricorrente nel corso del procedimento amministrativo che il regolamento impugnato ha imposto un dazio specifico al fine di evitare il rischio di elusione del dazio variabile e che la conservazione di quest'ultimo è stata necessaria per prevenire una riduzione dei prezzi all'esportazione.
- 67 Infine, il Consiglio, come esso stesso fa rilevare, non era tenuto a riprodurre nel regolamento impugnato i motivi esposti nel quarantaduesimo 'considerando' del regolamento n. 643/94 dato che il regolamento impugnato è stato emanato a seguito di un riesame del regolamento n. 643/94. Era sufficiente chiarire, come ha fatto il Consiglio, che le circostanze non erano cambiate dopo l'adozione del regolamento n. 634/94.

68 Ne consegue che il terzo motivo dev'essere anch'esso respinto.

69 Da tutto quanto precede risulta che il ricorso dev'essere interamente respinto.

Sulle spese

70 A norma dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

71 Poiché la ricorrente è rimasta soccombente, e poiché il Consiglio e l'APEP hanno chiesto la sua condanna alle spese, si deve condannarla a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dal Consiglio e dall'APEP.

72 L'art. 87, n. 4, del regolamento di procedura dispone che le istituzioni che sono intervenute nella causa sopportano le proprie spese. Si deve pertanto statuire che la Commissione sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.
- 2) La ricorrente sopporterà le proprie spese nonché quelle del Consiglio e dell'Association des producteurs européens de potasse.
- 3) La Commissione sopporterà le proprie spese.

Lenaerts

Azizi

Moura Ramos

Jaeger

Mengozzi

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 29 settembre 2000.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

K. Lenaerts