

SENTENZA DELLA CORTE

22 giugno 1989\*

Nella causa 70/87,

Federazione dell'industria olearia della CEE (Fediol), con sede in Bruxelles, rappresentata dagli avv. ti D. Ehle, U. C. Feldmann, V. Schiller, P. C. Reszel e B. Hein del foro di Colonia, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio degli avv. ti E. Arendt e G. Harles, 4, avenue Marie-Thérèse,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Peter Gilsdorf, assistito dagli avv. ti H. J. Rabe e M. Schütte, dello studio d'avvocati Schön e Pflüger, stabilito ad Amburgo ed a Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il sig. Georgios Kremlis, membro del suo servizio giuridico, Centre Wagner,

convenuta,

avente ad oggetto un ricorso volto ad ottenere l'annullamento della decisione n. 2506 (non pubblicata), adottata il 22 dicembre 1986, con cui la Commissione ha respinto, in applicazione dell'art. 3, n. 5, del regolamento del Consiglio 17 settembre 1984, n. 2641, relativo al rafforzamento della politica commerciale comune, particolarmente in materia di difesa contro le pratiche commerciali illecite (GU L 252, pag. 1), la richiesta d'avviare una procedura d'esame di pratiche commerciali illecite dell'Argentina con riferimento alle esportazioni di pannelli di soia verso la Comunità,

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, T. Koopmans, R. Joliet, T. F. O'Higgins e F. Grévisse, presidenti di sezione, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, F. A. Schock-

\* Lingua processuale: il tedesco.

weiler, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias e M. Díez de Velasco, giudici,

avvocato generale: W. Van Gerven

cancelliere: D. Louterman, amministratore principale

vista la relazione d'udienza ed in seguito alla trattazione orale del 23 novembre 1988,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 7 marzo 1989,

ha pronunciato la seguente

### Sentenza

- 1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 6 marzo 1987, la Federazione dell'industria olearia della CEE (in prosieguo: la « Fediol ») ha proposto, ai sensi dell'art. 173, 2° comma, del trattato CEE, un ricorso d'annullamento contro la decisione 22 dicembre 1986, n. 2506 (non pubblicata), notificata alla ricorrente il 7 gennaio 1987, mediante cui la Commissione ha respinto, in applicazione dell'art. 3, n. 5, del regolamento del Consiglio 17 settembre 1984, n. 2641, relativo al rafforzamento della politica commerciale comune, particolarmente in materia di difesa contro le pratiche commerciali illecite (GU L 252, pag. 1), la denuncia della ricorrente intesa a far promuovere una procedura d'esame al riguardo di pratiche commerciali illecite dell'Argentina nell'esportazione di pannelli di soia verso la Comunità.
- 2 Il regolamento n. 2641/84, definito « nuovo strumento di politica commerciale », mira a porre la Comunità in condizione di reagire a pratiche commerciali illecite di paesi terzi diverse dal dumping e dalle sovvenzioni. Come risulta dal suo art. 2, n. 1, « sono considerate illecite (...) tutte le pratiche imputabili ad un paese terzo che siano incompatibili, in materia di commercio internazionale, con il diritto internazionale oppure con le norme generalmente ammesse ».

- 3 Il regolamento n. 2641/84 fissa la procedura da seguire per affrontare tali pratiche commerciali. Detta procedura prende l'avvio su denuncia depositata in nome dei produttori comunitari (art. 3) o su denuncia di uno Stato membro (art. 4) e comprende due fasi.
- 4 Nella prima fase la Commissione esamina: a) se la denuncia dei produttori o dello Stato membro fornisce elementi di prova sufficienti quanto all'esistenza delle pratiche commerciali contestate; b) se si tratta di pratiche illecite; c) se la denuncia dei produttori o dello Stato membro fornisce elementi di prova sufficienti circa il pregiudizio o la minaccia di pregiudizio che risulta da queste pratiche per una produzione della Comunità; d) se l'apertura di un'inchiesta è necessaria nell'interesse della Comunità. Ove le suddette questioni siano risolte in senso affermativo, la Commissione apre il procedimento in questione e raccoglie tutte le informazioni necessarie per l'esame.
- 5 Nella seconda fase, qualora l'inchiesta consenta d'accertare l'esistenza tanto di una pratica commerciale illecita quanto di un pregiudizio che ne risulti per una produzione della Comunità, la Commissione valuta se un'azione è necessaria nell'interesse della Comunità. In caso affermativo, propone al Consiglio di adottare le misure adeguate di politica commerciale, dopo che siano state esperite, se necessario, procedure internazionali formali di consultazione o di composizione delle controversie.
- 6 È indicato nella decisione impugnata che la denuncia della Fediol menzionava due pratiche argentine cui la ricorrente attribuiva natura di « pratiche commerciali illecite », e precisamente:
- Un regime di imposte differenziali all'esportazione dei prodotti ricavati dalla soia (semi, olio e pannelli) in base al quale l'esportazione dei semi di soia — materia prima per la fabbricazione di olio e di pannelli di soia — sarebbe gravata di imposte più pesanti di quelle riscosse all'esportazione dell'olio e dei pannelli di soia. Dette imposte sarebbero inoltre calcolate sulla base di prezzi di riferimento artificiali, fissati dalle autorità argentine senza tener conto dei prezzi sul mercato mondiale.

- Restrizioni quantitative all'esportazione dei semi di soia, in particolare mediante imposizione di un obbligo di registrazione e mediante sospensione sporadica delle esportazioni per mezzo di circolari amministrative.
- 7 La Fediol ritiene che dette pratiche abbiano causato un grave pregiudizio all'industria olearia europea in quanto avrebbero prodotto l'effetto:
- Di scoraggiare l'esportazione di semi di soia, accrescendo di conseguenza l'offerta di questo prodotto sul mercato argentino con relativa diminuzione del suo prezzo di vendita all'industria olearia argentina.
  - Di garantire pertanto a quest'industria notevoli margini nella sua attività di lavorazione, quando si trattava di trasformare i semi in olio ed in panelli di soia, giacché poteva acquistare la materia prima — i semi di soia — ad un prezzo minore di quello corrente sul mercato mondiale. Grazie a questo vantaggio l'industria argentina avrebbe potuto non solo compensare la leggera imposta riscossa all'esportazione dell'olio e dei panelli, ma altresì vendere questi due prodotti a prezzi assai più bassi del loro valore normale e dei prezzi normalmente praticati dall'industria olearia europea.
- 8 Nella sua denuncia la Fediol ha sostenuto questa tesi con l'asserzione che le pratiche di cui sopra erano contrarie agli artt. III, XI e XXIII dell'accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (in prosieguo: l'« accordo generale »), considerati isolatamente o nel loro complesso. Nelle sue osservazioni, depositate dinanzi alla Commissione il 9 maggio 1986, la Fediol ha sostenuto che tali pratiche erano altresì contrarie agli artt. XX e XXXVI dell'accordo generale.
- 9 Mediante l'impugnata decisione, la Commissione ha respinto la denuncia: a) per quanto riguardava la pratica delle imposte differenziali, senza contestare l'esistenza di detta pratica, ma negando che fosse incompatibile con una qualsiasi delle norme di diritto internazionale invocate dalla Fediol nella sua denuncia; b) per quanto riguardava l'esistenza di restrizioni quantitative all'esportazione dei semi di soia, in considerazione del fatto che la denuncia non avrebbe fornito in proposito alcun elemento di prova.

- 10 Durante il procedimento dinanzi alla Corte, la ricorrente non ha mai cercato di controbattere l'affermazione della Commissione secondo cui non era stata fornita alcuna prova dell'esistenza di restrizioni quantitative all'esportazione dei semi di soia. La sostanza del ricorso concerne dunque unicamente la qualificazione data dall'atto impugnato alla pratica delle imposte differenziali col dichiarare che tale pratica non è contraria alle disposizioni dell'accordo generale invocate dalla Fediol.
- 11 Nel ricorso la Fediol sostiene che la pratica delle imposte differenziali è incompatibile con gli artt. III, XI e XXIII dell'accordo generale, nonché con l'art. XX dello stesso accordo, disposizione che la Fediol aveva invocato nelle osservazioni sottoposte in data 9 maggio 1986 alla Commissione, ma che quest'ultima non ha esaminato nell'impugnata decisione.
- 12 Per una più dettagliata illustrazione degli antefatti, dello svolgimento del procedimento, nonché dei mezzi e degli argomenti delle parti si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo non saranno riportati in seguito se non nella misura necessaria per la comprensione del ragionamento della Corte.

### **Sulla ricevibilità**

- 13 Secondo la Commissione, il ricorso non è ricevibile a motivo dell'irricevibilità di tutti i mezzi in esso dedotti. A suo avviso, possono essere sollevati, nell'ambito della protezione giuridica accordata ai denuncianti dal regolamento n. 2641/84, i soli mezzi tratti dal mancato rispetto delle garanzie procedurali, dalla violazione manifesta di talune norme del diritto comunitario o da un grave sviamento di potere imputabile alla Commissione, che abbia per effetto di privare del loro contenuto le garanzie procedurali accordate dal regolamento.
- 14 A parere della Commissione, il denunciante non può dedurre mezzi volti a contestare il contenuto delle decisioni da essa emanate, giacché la competenza che le è attribuita per definire l'interesse della Comunità, nelle due fasi sopra ricordate, non solo comporta l'esercizio di un ampio potere discrezionale, ma implica altresì il tener conto di considerazioni politiche che sfuggono al controllo giurisdizionale. Il denunciante non potrebbe dunque mai impugnare con mezzi tratti dall'interesse della Comunità l'atto finale con cui si chiude la procedura. Di conseguenza, non

potrà nemmeno contestare le altre valutazioni effettuate dalla Commissione nel corso della procedura.

- 15 Su questo punto, occorre precisare che l'atto impugnato non contiene alcuna valutazione dell'interesse della Comunità all'apertura di una procedura d'esame e nemmeno contiene considerazioni sul pregiudizio o sulla minaccia di pregiudizio che risulta dalla pratica in questione per la produzione comunitaria interessata. Esso si limita infatti ad affermare che la pratica delle imposte differenziali non è contraria alle disposizioni dell'accordo generale.
- 16 Poiché tale qualificazione è stata effettuata prima della valutazione dell'interesse della Comunità ed indipendentemente da essa, deve essere esaminata in modo autonomo. Non è pertanto in causa il problema di sapere se la valutazione che la Commissione fa dell'interesse comunitario sia sottratta o no al controllo giurisdizionale.
- 17 Questo mezzo d'irricevibilità deve dunque essere disatteso.
- 18 La Commissione sostiene poi che quando, come nel presente caso, la sua decisione verte sull'interpretazione dell'accordo generale, il denunciante non può dedurre mezzi che contestino tale interpretazione, in quanto l'interpretazione che la Commissione fornisce della nozione di « pratica commerciale illecita » e delle norme di diritto internazionale, in particolare di quelle dell'accordo generale, nell'ambito del regolamento n. 2641/84, non è sottoposta al controllo della Corte che nei limiti in cui l'inosservanza o l'errata applicazione di tali norme violi disposizioni del diritto comunitario che attribuiscono direttamente ed individualmente diritti ai privati; ora, le norme dell'accordo generale non avrebbero di per sé la precisione necessaria per creare tali diritti in capo ai privati.
- 19 Occorre in proposito ricordare come la Corte abbia in effetti più volte dichiarato che varie disposizioni dell'accordo generale non erano tali da attribuire ai soggetti dell'ordinamento comunitario il diritto di invocarle in giudizio (sentenza 12 dicembre 1972, *International Fruit Co.*, cause riunite da 21 a 24/72, Racc. pag. 1219; sentenza 24 ottobre 1973, *Schlüter*, causa 9/73, Racc. pag. 1135; sentenza 16 marzo 1983, *SIOT*, causa 266/81, Racc. pag. 731; sentenza 16 marzo 1983, *SPI* e

SAMI, cause riunite da 267 a 269/81, Racc. pag. 801). Non si può tuttavia dedurre da questa giurisprudenza che i soggetti dell'ordinamento comunitario non possano invocare dinanzi alla Corte le disposizioni dell'accordo generale per far controllare se un comportamento contestato mediante denuncia presentata ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 2641/84 costituisca una pratica commerciale illecita nel senso di questo regolamento. Le disposizioni dell'accordo generale sono infatti parte delle norme di diritto internazionale cui rinvia l'art. 2, n. 1, dello stesso regolamento, come conferma il combinato disposto del secondo e del quarto « considerando » di quest'ultimo.

- 20 Bisogna ugualmente osservare che è vero, come ha constatato la Corte nelle sue sentenze 12 dicembre 1972, *International Fruit Co.*, 24 ottobre 1973, *Schlüter*, e 16 marzo 1983, *SPI e SAMI*, di cui s'è già detto, che l'accordo generale si distingue per la grande flessibilità delle sue norme, in particolare di quelle relative alle possibilità di deroga, ai provvedimenti che possono essere adottati in presenza di difficoltà eccezionali ed alla composizione delle controversie fra le parti contraenti. Questa valutazione non impedisce tuttavia alla Corte di interpretare e di applicare le norme dell'accordo generale con riferimento ad un determinato caso per verificare se talune pratiche commerciali debbano considerarsi incompatibili con le predette norme. Le disposizioni dell'accordo generale hanno un loro contenuto proprio, che è necessario ogni volta precisare, mediante interpretazione, ai fini della loro applicazione.
- 21 Infine, il fatto che l'accordo generale contempli al suo art. XXIII una procedura speciale per la composizione delle controversie fra le parti contraenti non è tale da escludere la competenza interpretativa della Corte. Come quest'ultima ha dichiarato nella sua sentenza 26 ottobre 1982 (*Kupferberg*, causa 104/81, Racc. pag. 3641), a proposito dei comitati misti istituiti nell'ambito degli accordi di libero scambio con l'incarico di gestirli e di vegliare alla loro corretta esecuzione, il solo fatto che le parti contraenti abbiano creato un ambito istituzionale particolare per le consultazioni e le trattative relative all'esecuzione dell'accordo non basta ad escludere ogni applicazione giurisdizionale dell'accordo stesso.
- 22 Di conseguenza, poiché il regolamento n. 2641/84 attribuisce agli operatori interessati il diritto di invocare le norme dell'accordo generale nella denuncia che essi presentano alla Commissione per far accertare la natura illecita delle pratiche commerciali da cui si ritengono lesi, questi stessi operatori hanno il diritto di adire la Corte per sottoporre al suo controllo la legittimità della decisione mediante la quale la Commissione ha applicato tali norme.

- 23 Alla luce di quanto precede, occorre respingere l'eccezione d'irricevibilità sollevata dalla Commissione.

### Sul merito

- 24 Quanto al merito, la ricorrente deduce mezzi tratti dall'incompatibilità delle pratiche commerciali controverse con talune disposizioni dell'accordo generale.

### *Sull'articolo III dell'accordo generale*

- 25 La ricorrente sostiene che la pratica delle imposte differenziali è contraria all'art. III dell'accordo generale.
- 26 L'art. III, n. 1, dell'accordo generale dispone che « le parti contraenti riconoscono che le imposte e gli altri tributi interni, nonché le leggi, i regolamenti e le disposizioni relative alla vendita, alla messa in vendita, all'acquisto, al trasporto, alla distribuzione o all'utilizzazione di prodotti sul mercato interno, nonché le regolamentazioni quantitative interne che prescrivono la miscela, la trasformazione o l'impiego in quantità o proporzioni determinate di taluni prodotti non dovranno applicarsi ai prodotti importati o nazionali in maniera tale da proteggere la produzione nazionale ».
- 27 Va constatato che la tale norma concerne unicamente le imposte ed altri tributi interni nonché le regolamentazioni che si applicano al mercato interno e che hanno effetto protezionistico. Di conseguenza, le imposte argentine oggetto della denuncia, che gravano soltanto sui prodotti esportati, non rientrano nella sfera d'applicazione della disposizione citata.
- 28 La ricorrente afferma tuttavia che l'art. III dell'accordo generale mira non soltanto a scartare qualsiasi discriminazione operata a danno dei prodotti importati me-

dianche un sistema di imposte interne, ma altresì ad evitare che la protezione accordata ai prodotti nazionali per mezzo di un sistema di imposte differenziali all'esportazione, come quello ora in esame, rechi pregiudizio alla produzione di un paese terzo nel quale tali prodotti sono esportati.

- 29 Non si può accogliere questa tesi. L'art. III dell'accordo generale intende infatti evitare qualunque discriminazione dei prodotti importati rispetto ai prodotti nazionali per quanto concerne le imposte e le regolamentazioni nazionali e non può dunque essere applicato a un caso come quello di cui si tratta, nel quale ci si trova di fronte ad un sistema di imposte differenziali che gravano unicamente su talune categorie di prodotti nazionali.
- 30 Di conseguenza, il mezzo che la ricorrente trae dalla violazione dell'art. III dell'accordo generale deve essere disatteso.

*Sull'articolo XI dell'accordo generale*

- 31 In forza dell'art. XI, n. 1, dell'accordo generale « nessuna parte contraente istituirà o manterrà in vigore all'importazione di un prodotto originario del territorio di un'altra parte contraente, all'esportazione o alla vendita per esportazione di un prodotto destinato al territorio di un'altra parte contraente, divieti o restrizioni diversi dai dazi doganali, imposte o altri oneri, quale che ne sia il modo d'applicazione, vale a dire contingenti, licenze d'importazione o d'esportazione o qualsiasi altro procedimento ».
- 32 Secondo la ricorrente, taluni elementi del sistema di imposte differenziali, in particolare la fissazione di prezzi di riferimento artificiali come base per il calcolo delle imposte differenziali gravanti sui prodotti della soia destinati all'esportazione, hanno natura autonoma rispetto alle imposte che sono escluse dal divieto di cui all'art. XI dell'accordo generale e costituiscono misure d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa. Essi sarebbero dunque contrari al suddetto articolo che, menzionando « restrizioni (...) mediante (...) qualsiasi altro procedimento », porrebbe l'accento non sulla forma, bensì sugli effetti delle misure in esame.

- 33 Si deve osservare in proposito che, come risulta dal suo testo, l'art. XI, n. 1, dell'accordo generale esclude dalla sua sfera d'applicazione le restrizioni che risultino, fra l'altro, da imposte o altri tributi, cosa che non è contestata dalla ricorrente. Ora, nella fattispecie i provvedimenti litigiosi sono delle imposte all'esportazione che, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, non mutano natura per il semplice fatto di essere calcolate in modo artificiale.
- 34 Questo mezzo deve perciò essere disatteso.

*Sull'articolo XX dell'accordo generale*

- 35 Ai sensi dell'art. XX ogni parte contraente può adottare provvedimenti in deroga alle norme dell'accordo generale purché ciò non costituisca un mezzo di discriminazione arbitraria o ingiustificata fra paesi in cui sussistono le stesse condizioni, né una restrizione dissimulata al commercio internazionale. Fra le deroghe consentite vi sono quelle che implicano
- « i) restrizioni all'esportazione di materie prime prodotte all'interno del paese e necessarie per garantire ad un'industria nazionale di trasformazione i quantitativi essenziali di tali materie prime durante i periodi in cui il prezzo nazionale è mantenuto inferiore al prezzo mondiale per effetto di un progetto governativo di stabilizzazione, purché queste restrizioni non implicino un aumento delle esportazioni o rafforzino la protezione accordata a detta industria nazionale e non siano incompatibili con le norme del presente accordo in tema di divieto di discriminazione ».
- 36 Secondo la ricorrente, si ricava da questa norma un divieto generale di misure che implicino restrizioni all'esportazione aventi per effetto la protezione dell'industria nazionale interessata, qualora non siano soddisfatte le condizioni che consentono una deroga.

37 In proposito, è sufficiente rilevare che l'art. XX, lett. i), dell'accordo generale prevede una deroga ai divieti risultanti da altre norme dello stesso accordo; esso presuppone dunque l'esistenza d'un divieto previsto da un'altra norma, rispetto alla quale contempla un'eccezione. Non si può quindi dedurre dal suddetto articolo un divieto generale autonomo.

38 Ne consegue che anche questo mezzo deve essere respinto.

*Sull'articolo XXIII dell'accordo generale*

39 L'art. XXIII, n. 1, dell'accordo generale è del seguente tenore:

« Qualora una parte contraente ritenga che un vantaggio a lei derivante, in modo diretto od indiretto, dal presente accordo sia annullato o compromesso, o che la realizzazione di uno degli obiettivi dell'accordo sia messa in pericolo dal fatto

- a) che un'altra parte contraente non rispetta gli impegni da essa contratti in base al presente accordo;
- b) che un'altra parte contraente applica una misura, contraria o meno alle norme del presente accordo;
- c) che esiste un'altra situazione,

detta parte contraente può, per giungere ad una sistemazione soddisfacente della questione, formulare osservazioni o presentare proposte scritte all'altra o alle altre parti contraenti di cui, a suo parere, si tratta. Ogni parte contraente così sollecitata esaminerà con comprensione le osservazioni o le proposte che le sono state presentate. »

- 40 Il paragrafo 2 dello stesso articolo definisce la procedura da seguire « nel caso in cui non si giunga entro un termine ragionevole ad una composizione fra le parti contraenti interessate o nel caso in cui la difficoltà sia una di quelle cui si riferisce la lettera c) del primo paragrafo del presente articolo ».
- 41 La ricorrente adduce una serie di allegazioni fondate sull'idea che le disposizioni sopra citate implicano un divieto di qualsiasi comportamento che annulli o comprometta un vantaggio derivante dall'accordo o uno dei suoi obiettivi. Essa fa valere che nel presente caso si lede un vantaggio risultante dall'accordo generale, o perché la pratica delle imposte differenziali è contraria a certi obblighi derivanti dall'accordo generale [art. XXIII, n. 1, lett. a)], o perché essa viola il legittimo affidamento della Comunità [art. XXIII, n. 1, lett. b) e c)].
- 42 Basta, a questo riguardo, constatare che l'art. XXIII dell'accordo generale non implica di per sé alcuna norma sostanziale specifica la cui trasgressione permetta d'accertare l'esistenza di una pratica commerciale illecita. Esso si propone semplicemente di stabilire la procedura cui una parte contraente può attenersi, nell'ambito dell'accordo generale, se un vantaggio a lei derivante dall'accordo generale risulta annullato o compromesso dal comportamento di un'altra parte contraente, e ciò anche nell'ipotesi in cui tale comportamento non sia contrario alle disposizioni dell'accordo generale.
- 43 Di conseguenza, questo mezzo deve essere disatteso.

### **Sulle spese**

- 44 Ai sensi dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Tuttavia, in forza del § 3, primo comma, dello stesso articolo, la Corte può compensare in tutto o in parte le spese, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi. Poiché la Commissione è risultata soccombente per quanto riguarda i mezzi da essa sollevati contro la ricevibilità del ricorso, le spese devono essere compensate.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.
- 2) Ciascuna delle parti sopporterà le proprie spese.

Due	Koopmans	Joliet	O'Higgins
Grévisse	Mancini	Kakouris	Schockweiler
Moitinho de Almeida	Rodríguez Iglesias	Diez de Velasco	

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 22 giugno 1989.

Il cancelliere  
J.-G. Giraud

Il presidente  
O. Due