

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
WALTER VAN GERVEN  
presentate il 7 marzo 1989\*

Sommarario

	Pagina
Contesto generale .....	1798
Mancanza di motivi di irricevibilità .....	1801
Prima parte: Il problema del sindacato giurisdizionale nell'ambito del regolamento (CEE) n. 2641/84 .....	1802
A — La giurisprudenza della Corte in tema di importazioni provenienti da paesi terzi che siano oggetto di dumping o di sovvenzioni .....	1802
B — Raffronto del regolamento (CEE) n. 2641/84 concernente le pratiche commerciali illecite con i regolamenti relativi al dumping ed alle sovvenzioni .....	1803
— Rinvio al diritto internazionale .....	1804
— Riferimento all'interesse della Comunità .....	1809
C — Sintesi della prima parte .....	1813
Seconda parte: L'esercizio concreto del sindacato giurisdizionale .....	1813
A — Ci sono state violazioni di norme specifiche del GATT? .....	1814
— Asserita violazione dell'articolo III, n. 1, del GATT .....	1814
— Asserita violazione dell'articolo XI, n. 1, del GATT per quanto concerne il sistema di garanzia dei margini .....	1815
— Asserita violazione dell'articolo XI, n. 1, del GATT per quanto riguarda la sospensione sporadica delle licenze di esportazione .....	1817
— Asserita violazione dell'articolo XX del GATT .....	1818
B — È stato violato l'articolo XXIII del GATT relativo alla procedura da seguire? .....	1819
— Asserita violazione del combinato disposto degli articoli XVI e XX e asserita violazione del preambolo in correlazione con l'articolo XXIII del GATT .....	1821

\* Lingua originale: l'olandese.

— Asserita violazione del principio del legittimo affidamento in correlazione con l'articolo XXIII del GATT .....	1821
— Asserita violazione dell'articolo XXXVI che definisce gli obiettivi generali del GATT .....	1822
C — Sintesi della seconda parte .....	1823
Le spese .....	1823
Conclusioni .....	1823

*Signor Presidente,  
Signori Giudici,*

1. Il 10 febbraio 1986 la parte ricorrente, « Federazione dell'industria olearia della CEE » (Fediol), presentava alla Commissione una denuncia ai sensi dell'art. 3, n. 1, del regolamento (CEE) 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). Nella denuncia (completata il 9 maggio 1986) la ricorrente chiedeva alla Commissione di indagare su due pratiche dell'Argentina che essa riteneva « pratiche commerciali illecite » ai sensi del regolamento (CEE) n. 2641/84.

La denuncia verteva su due pratiche, di cui la prima, che chiameremo « sistema di garanzia dei margini », riguardava un com-

plesso di provvedimenti imperniati su un « regime di imposte differenziali », il quale intendeva assicurare all'industria argentina di trasformazione della soia la possibilità di rifornirsi di semi di soia per un prezzo inferiore a quello del mercato mondiale. La seconda pratica consisteva, secondo la ricorrente, nell'applicare restrizioni quantitative all'esportazione di semi di soia (vedasi, infra, § 21). La Corte ha già esaminato queste pratiche nella causa 187/85, ma si trattava allora di smascherare eventuali « sovvenzioni »; il ricorso presentato dalla Fediol fu allora respinto con sentenza 14 luglio 1988 (vedasi, infra, § 8).

#### Contesto generale

2. L'art. 2, n. 1, del regolamento (CEE) n. 2641/84 definisce come « pratiche commerciali illecite » tutte le pratiche imputabili a paesi terzi che siano incompatibili, in materia di commercio internazionale, con il diritto internazionale oppure con i principi generalmente riconosciuti. Il citato regolamento consente ad ogni persona o associazione che agisca a nome di un settore produttivo della Comunità che si ritenga dan-

neggiato da pratiche commerciali illecite di presentare denuncia alla Commissione affinché questa proceda ad un'indagine [art. 3, n. 1, del regolamento (CEE) n. 2641/84]<sup>1</sup>.

Per essere presa in considerazione, la denuncia presentata alla Commissione deve contenere « elementi di prova sufficienti » in primo luogo circa l'esistenza di pratiche commerciali illecite ed in secondo luogo circa il pregiudizio che ne risulta [art. 3, n. 2, del regolamento (CEE) n. 2641/84]. In relazione al primo punto, è chiaro che la prova deve essere fornita sia per quanto riguarda l'esistenza materiale delle pratiche denunciate sia per quanto ne riguarda il carattere illecito.

Gli elementi di prova adottati devono poi essere oggetto di una consultazione, cui la Commissione procede in seno ad un comitato consultivo composto di rappresentanti di ciascuno Stato membro e presieduto da un rappresentante della Commissione [vedasi art. 5 del regolamento (CEE) n. 2641/84]. Avvenuta la consultazione del comitato, il regolamento (CEE) n. 2641/84 prevede due possibili sviluppi per i quali cito testualmente le disposizioni applicabili:

« Quando si constata, dopo la consultazione, che la denuncia non fornisce elementi di prova sufficienti per giustificare l'avvio di un'inchiesta, il ricorrente ne viene informato » (art. 3, n. 5),

1 — Gli Stati membri possono essi pure chiedere alla Commissione di avviare tale indagine [art. 4, n. 1, del regolamento (CEE) n. 2641/84]. Inoltre essi possono utilizzare anche un altro tipo di procedura [vedasi art. 1, lett. b) da confrontare con la lett. a) del regolamento (CEE) n. 2641/84].

oppure

« Se, al termine delle consultazioni, la Commissione ritiene che esistano elementi di prova sufficienti a giustificare l'apertura di una procedura d'esame e che ciò sia necessario nell'interesse della Comunità (adotta i provvedimenti necessari per avviare tale procedura) » (art. 6, n. 1).

Si desume da queste disposizioni che, durante l'esame preliminare della denuncia, la Commissione deve anzitutto vagliare gli elementi di prova che le sono stati forniti, analizzandoli, come ho già detto, sotto tre aspetti: l'esistenza della pratica denunciata, il suo carattere illecito e l'esistenza di un pregiudizio da essa causato. In seguito — ove ritenga che gli elementi di prova messi a sua disposizione giustifichino un esame più approfondito — la Commissione deve altresì valutare se l'avvio di un'inchiesta appaia necessario nell'interesse della Comunità.

3. A questa breve descrizione della fase iniziale del procedimento vorrei subito aggiungere un rilievo preliminare che è importante per l'insieme dell'argomentazione. Si tratta di ciò: la natura della valutazione cui la Commissione deve procedere varia notevolmente a seconda dell'aspetto che essa esamina. Preciso il mio punto di vista. C'è in primo luogo una notevole differenza fra il vaglio degli elementi di prova, da una parte, ed il vaglio dell'interesse della Comunità, dall'altra. Nel valutare l'interesse della Comunità, la Commissione dispone senza dubbio di un'ampia libertà di apprezzamento o

più esattamente di un margine discrezionale. Invece, nel valutare gli elementi di prova, la libertà di apprezzamento di cui essa dispone — non si può certamente parlare a questo riguardo di potere discrezionale — è incontestabilmente più limitata<sup>2</sup>.

Ma, anche quando bisogna valutare gli elementi di prova, si possono presentare due situazioni: si può trattare di elementi di prova relativi ai fatti (esistenza delle pratiche denunciate e esistenza di un danno da esse causato) oppure di elementi di prova relativi all'argomentazione giuridica (apprezzamento del carattere illecito delle pratiche accertate alla luce delle norme giuridiche invocate). Nel primo caso il potere di apprezzamento riguarda l'esistenza materiale dei fatti denunciati che deve essere resa plausibile nella fase iniziale del procedimento, fase che qui ci interessa. Nel secondo caso il potere d'apprezzamento ha natura diversa, in quanto serve per qualificare i fatti sulla base delle norme giuridiche di cui si presuppone l'applicabilità e per interpretare queste norme in relazione ai fatti denunciati, ed è dunque in sostanza un potere di qualificazione e di interpretazione. Come avremo ancora occasione di constatare in seguito, abbiamo a che fare, nella presente causa, soprattutto con questo ultimo potere d'interpretazione.

4. Con decisione del 22 dicembre 1986, la Commissione stabiliva di non dar seguito

2 — Questa differenza risulta evidente nel testo olandese del regolamento: l'art. 3, n. 5, recita per quanto riguarda la valutazione degli elementi di prova: « *wanneer na overleg blijkt (...)* » [« quando si constata dopo consultazione (...) »], mentre, quando si tratta della duplice valutazione degli elementi di prova, da un lato, e dell'interesse della Comunità, dall'altro, l'art. 6, n. 1, s'esprime come segue: « *wanneer de Commissie (...) van mening is dat (...)* » [« se (...) la Commissione ritiene che (...) »] (i corsivi sono miei).

alla denuncia della Fediol, che non conteneva, a suo parere, quanto all'esistenza o, se del caso, al carattere illecito delle pratiche denunciate, elementi di prova sufficienti per giustificare l'avvio di una procedura d'esame ai sensi del regolamento (CEE) n. 2641/84. Non veniva esaminato il problema dell'esistenza di un pregiudizio né si faceva riferimento alla necessità di aprire un'inchiesta nell'interesse della Comunità. In altre parole, la decisione della Commissione non concerne che due dei quattro punti da me prima ricordati (al § 3), e precisamente l'esistenza delle pratiche denunciate e la loro illiceità.

Occorre inoltre segnalare, per quanto attiene ai due punti esaminati nella decisione della Commissione, che quest'ultima adotta una posizione differente per ciascuna delle due pratiche denunciate. In relazione alla prima, la Commissione riconosce l'esistenza dell'elemento che costituisce la chiave di volta di questa pratica (il regime delle imposte differenziali), ma non lo ritiene illecito. Essa non riconosce invece nella decisione l'esistenza di una pratica consistente nell'applicare restrizioni quantitative all'esportazione, ma aggiunge, nel controricorso, che, seppure detta pratica fosse (temporaneamente) esistita, non sarebbe stata illecita (vedansi §§ 26 nonché 48 e 49 della relazione d'udienza).

5. Di fronte al rigetto della sua denuncia, la Fediol ha proposto il presente ricorso con cui chiede alla Corte di annullare, in base all'art. 173 del trattato CEE, la decisione della Commissione.

La Commissione non contesta che la ricorrente sia legittimata ad agire in base al regolamento (CEE) n. 2641/84 né che la decisione impugnata riguardi direttamente ed individualmente la ricorrente né che tale decisione sia soggetta al sindacato giurisdizionale della Corte « nei limiti fissati dal regolamento (CEE) n. 2641/84 ». Essa ritiene nondimeno che i mezzi dedotti dalla Fediol esulino dalla sfera della tutela giuridica concessa alla ricorrente dal regolamento (CEE) n. 2641/84 e dal trattato CEE e che pertanto il ricorso sia irricevibile. Tuttavia, essa non chiede alla Corte di pronunciarsi in via preliminare sulla ricevibilità del ricorso ed espone, in subordine, i suoi argomenti di merito.

Le presenti conclusioni constano di due parti. Nella *prima* esaminerò la portata della tutela giuridica accordata alla ricorrente, vale a dire esaminerò in quale misura una decisione adottata dalla Commissione in base all'art. 3, n. 5, del regolamento (CEE) n. 2641/84, per comunicare il rifiuto di aprire un'inchiesta, è sottoposta al sindacato giurisdizionale della Corte. Nella *seconda* spiegherò quali siano i risultati concreti del controllo giurisdizionale — che a mio parere indubbiamente esiste — con riferimento all'oggetto della decisione controversa.

### Mancanza di motivi di irricevibilità

6. Vorrei in primo luogo sottolineare che la Commissione non mi convince quando vuol

trasformare in un motivo di *irricevibilità* la sua affermazione che la tutela giuridica garantita alla ricorrente dal regolamento (CEE) n. 2641/84 è limitata<sup>3</sup>. Per valutare se il ricorso d'annullamento proposto dalla ricorrente sia ricevibile, occorre lasciarsi guidare dall'art. 173, n. 2, del trattato CEE. Poiché le parti non negano — né potrebbero d'altronde farlo in modo ragionevole — che la decisione impugnata (espressamente destinata alla Fediol) concerne direttamente ed individualmente la ricorrente, non è possibile — secondo me — sottoporre ad ulteriori limitazioni la ricevibilità del ricorso d'annullamento. L'ammettere limitazioni supplementari sarebbe incompatibile con l'insieme della giurisprudenza della Corte che, viste le disposizioni dell'art. 164 del trattato CEE, interpreta nella maniera più ampia la tutela giuridica garantita dal trattato.

Se l'art. 3, n. 1, del regolamento (CEE) n. 2641/84 comporta realmente un elemento supplementare, questo consiste nella concessione di una più larga tutela giuridica sul piano della capacità d'agire in giudizio, giacché se si riconosce anche ad associazioni di imprese prive di personalità giuridica il diritto di presentare denuncia alla Commissione, occorre ammettere, come sostiene la Fediol nel suo ricorso, che tali associazioni sono del pari legittimate a pro-

3 — Nel suo controricorso la Commissione formulava inoltre una riserva sulla ricevibilità del ricorso per il fatto che pendeva ancora dinanzi alla Corte un ricorso d'annullamento proposto dalla stessa Fediol (causa 187/85), il quale concerneva, come ho già ricordato (§ 1), le stesse pratiche ora in esame, sebbene considerate da un'angolazione differente (vedasi § 20 della relazione d'udienza). Nel frattempo la Corte ha pronunciato la sua sentenza e la Commissione ha sciolto la riserva che aveva formulato (vedasi pure nota 4). Nel suo controricorso la Commissione ha altresì messo in dubbio l'interesse della Fediol al mantenimento della procedura, poiché correva voce che l'Argentina avesse nel frattempo rinunciato alle pratiche controverse. Come la Commissione ha ammesso in udienza, detta voce è tuttavia risultata inesatta.

porre ricorso dinanzi alla Corte contro una decisione che rigetti la loro denuncia (vedasi, in questo senso, le conclusioni dell'avvocato generale Rozès nella causa 191/82, Fediol, Racc. 1983, pagg. 2939 e 2940 e, implicitamente, la sentenza pronunciata dalla Corte il 4 ottobre 1983, su cui mi soffermerò più tardi).

Il mezzo di difesa invocato dalla Commissione non verte dunque sulla ricevibilità del ricorso d'annullamento, bensì sul merito della causa, giacché solleva il problema di accertare la portata della competenza attribuita alla Commissione dall'art. 3, n. 5, e dall'art. 6, n. 1, del regolamento (CEE) n. 2641/84 e di chiarire quali circostanze consentano di annullare una decisione della Commissione per incompetenza o sviamento di potere.

**Prima parte: Il problema del sindacato giurisdizionale nell'ambito del regolamento (CEE) n. 2641/84**

*A — Giurisprudenza della Corte in tema di importazioni provenienti da paesi terzi che siano oggetto di dumping o di sovvenzioni*

7. Secondo la Commissione la tutela giuridica che un denunciante può invocare nel-

l'ambito del regolamento (CEE) n. 2641/84 è più ridotta di quella che può invocare nell'ambito del regolamento (CEE) n. 2176/84<sup>4</sup>. La ricorrente contesta questa tesi e sostiene che i due regolamenti accordano la stessa tutela giuridica (vedasi relazione d'udienza, § 19). Infatti, il regolamento (CEE) n. 2176/84 attribuisce esso pure ai produttori ed alle associazioni di imprese della Comunità il diritto di presentare denuncia per invitare la Commissione ad avviare un'inchiesta su importazioni provenienti da paesi terzi che sarebbero state oggetto di « dumping » o di « sovvenzioni ». Un raffronto fra i due regolamenti a questo riguardo appare dunque necessario.

Vorrei segnalare, per inciso, che il regolamento (CEE) n. 2176/84 è stato nel frattempo abrogato e sostituito dal regolamento (CEE) n. 2423/88<sup>5</sup>, il quale ha ripreso in termini identici e con la stessa numerazione le disposizioni del primo regolamento che citerò nelle presenti conclusioni. Tutte le citazioni contenute nella relazione d'udienza e nelle memorie delle parti si riferiscono al regolamento (CEE) n. 2176/84. Per questo motivo, allo scopo di evitare qualsiasi confusione, solo questo regolamento sarà citato nelle pagine che seguono.

4 — Regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1984, n. 2176, relativo alla difesa contro le importazioni che costituiscono oggetto di dumping o di sovvenzioni da parte di paesi non membri della Comunità europea. Sebbene il dumping e le sovvenzioni possano anche essere definiti pratiche commerciali illecite, essi non possono essere combattuti in diritto comunitario che sulla base del regolamento (CEE) n. 2176/84. L'art. 13 del regolamento (CEE) n. 2641/84 ne esclude infatti l'applicazione « nei casi contemplati dalle normative esistenti nel settore della politica commerciale comune ». Nella sentenza pronunciata il 14 luglio 1988 (causa 187/85, Fediol, Racc. pag. 4155), la Corte ha dichiarato, come ho già ricordato al § 1, che le pratiche argentine denunciate dalla Fediol non possono essere considerate « sovvenzioni » ai sensi del regolamento (CEE) n. 2176/84. Nel presente caso, si può dunque esaminare se le pratiche denunciate possono essere considerate pratiche commerciali illecite ai sensi del regolamento (CEE) n. 2641/84.

5 — GU 1988, L 209, pag. 1.

8. Proprio il diritto di presentare denuncia per pratiche di dumping o di sovvenzione è stato oggetto della sentenza pronunciata dalla Corte il 4 ottobre 1983 (nella causa 191/82, Fediol, Racc. 1983, pag. 2913). Questa sentenza riguarda il regolamento (CEE) n. 3017/79, cioè il regolamento che ha preceduto il regolamento (CEE) n. 2176/84. Anche in quella causa la Fediol aveva sostenuto che il rigetto della sua denuncia da parte della Commissione era illegittimo. La Commissione aveva allora replicato che la sua comunicazione relativa alla decisione di non avviare un'inchiesta — tenuto conto della portata del suo potere di apprezzamento nell'ambito del regolamento (CEE) n. 3017/79 — era una semplice notifica e non poteva pertanto essere impugnata mediante ricorso ai sensi dell'art. 173 del trattato CEE.

La Corte ha giudicato diversamente ed ha riconosciuto alla ricorrente la legittimazione a proporre ricorso per difendere un certo numero di diritti specificamente attribuiti dal regolamento (CEE) n. 3017/79 che essa sosteneva essere stati violati, e precisamente: il diritto di presentare denuncia, il diritto, a questo connesso, di esigere che la Commissione esamini la denuncia con la necessaria attenzione e secondo la procedura prescritta, il diritto di ottenere informazioni nei limiti stabiliti dal regolamento e, infine, nel caso in cui la Commissione decida di non dar seguito alla denuncia, il diritto di ottenere informazioni sulle conclusioni essenziali della Commissione nonché una sintesi dei relativi motivi (punto 28 della motivazione della sentenza).

La Corte ha tuttavia aggiunto che nel suo apprezzamento il giudice dovrà tener conto della natura dei poteri riservati alle istituzioni della Comunità (punto 29 della sentenza) ed, in particolare, dell'« amplissimo

potere discrezionale » di cui dispone la Commissione per stabilire, in funzione degli interessi della Comunità i provvedimenti da adottare eventualmente per far fronte alla situazione accertata (punto 26 della sentenza). Ciò non impedisce comunque che, su ricorso dei denunciati, il giudice possa controllare se le garanzie procedurali loro concesse siano state rispettate, se non siano stati commessi errori manifesti nella valutazione dei fatti, se non sia stato omissso di prendere in considerazione elementi essenziali o se non siano state inserite nella motivazione considerazioni costitutive di sviamento di potere. Grazie a questi criteri d'esame il giudice esercita un controllo sul potere discrezionale dell'autorità senza interferire, in tale occasione, nell'apprezzamento che è riservato a detta autorità (punto 30 della sentenza).

La Corte ha ribadito questa impostazione con le sentenze che ha pronunciato il 14 luglio 1988 nelle cause 187/85 e 188/85 (Fediol, Racc. 1988, rispettivamente pagg. 4155 e 4193, punto 6 delle rispettive motivazioni).

*B — Raffronto del regolamento (CEE) n. 2641/84 concernente le pratiche commerciali illecite con i regolamenti relativi al dumping ed alle sovvenzioni*

9. La Commissione analizza dettagliatamente le differenze che esistono fra i regolamenti antidumping, da una parte [e nel far ciò essa cita ora il vecchio regolamento (CEE) n. 3017/79, ora il nuovo regolamento (CEE) n. 2176/84, sostituito nel frattempo dal regolamento (CEE) n. 2423/88], ed il regolamento (CEE) n. 2641/84, consacrato alle pratiche commerciali, dall'altra. Essa svolge la propria argomentazione su

due piani. Sul piano di ciò che essa chiama la tutela giuridica, la Commissione esamina l'importanza attribuita all'interesse della Comunità nelle due categorie di regolamenti e le differenze nel tipo di provvedimenti che essa può adottare in forza delle due categorie di norme. Sul piano della portata del controllo esercitato dalla Corte, la Commissione esamina poi le differenze esistenti fra le due categorie di regolamenti circa l'interpretazione delle norme di diritto internazionale da applicare, in particolare circa l'interpretazione delle norme del GATT da applicare nei casi considerati.

Tutte le considerazioni svolte dalla Commissione sull'uno o sull'altro piano perseguono gli stessi obiettivi: a) mostrare che, nel sistema instaurato dal regolamento (CEE) n. 2641/84, la tutela giuridica dei denunciati è assai ridotta, cioè che si limita a consentir loro d'invitare la Commissione ad esaminare la denuncia e di esigere, in tale occasione, il rispetto delle garanzie procedurali, senza peraltro permetter loro di (far) controllare la decisione adottata dalla Commissione (vedasi relazione d'udienza, § 17); b) mostrare che la competenza di controllo della Corte di giustizia è limitata, in modo corrispondente, a casi estremi di manifesto eccesso di potere (vedasi relazione d'udienza, § 18). Una soluzione diversa equivarrebbe, secondo la Commissione, a conferire ai denunciati, tramite un ricorso dinanzi alla Corte, la possibilità di influenzare le decisioni di politica commerciale della Commissione. La ricorrente è ovviamente in completo disaccordo con questa tesi. Rinvio alla relazione d'udienza per una sintesi degli argomenti svolti a sostegno o a critica di questo punto di vista.

Intendo inoltre, senza peraltro seguire pedissequamente l'ordine degli argomenti

svolti dalle parti, affrontare, nelle prossime pagine, due importanti differenze fra il regolamento (CEE) n. 2176/84, relativo alla lotta contro il dumping e le sovvenzioni, ed il regolamento (CEE) n. 2641/84, relativo alle pratiche commerciali illecite, del quale si tratta nella presente causa. Queste due differenze riguardano il modo in cui i due regolamenti rinviano al diritto internazionale e l'importanza che essi attribuiscono alla valutazione dell'interesse della Comunità. Per quanto riguarda il secondo punto, se è vero che nella causa di cui ci occupiamo oggi la Commissione non s'è pronunciata sull'interesse della Comunità, essa ha nondimeno introdotto nella discussione tale concetto, giacché, a suo parere, questo permette di inquadrare la situazione giuridica globale dei denunciati nel sistema del regolamento (CEE) n. 2641/84.

#### Rinvio al diritto internazionale

10. Secondo la Commissione, non è possibile sottoporre al sindacato della Corte un'applicazione erronea del diritto internazionale nell'ambito del regolamento (CEE) n. 2641/84, se non quando costituisce una violazione di disposizioni del diritto comunitario che attribuiscono diritti soggettivi ai privati. Le norme del GATT cui rinvia il regolamento (CEE) n. 2641/84 non sono abbastanza precise per creare tali diritti. La ricorrente contesta questi argomenti (vedasi, per i dettagli, la relazione d'udienza, §§ 18 e 19, nonché §§ da 31 a 33). Sulla base del

ragionamento sopra esposto la Commissione sostiene che la sua interpretazione del concetto di « pratiche commerciali illecite » non è soggetta a controllo che in casi assolutamente eccezionali (vedasi, relazione d'udienza, § 18).

11. Tanto nel regolamento (CEE) n. 2176/84 quanto nel regolamento (CEE) n. 2641/84, il rinvio al diritto internazionale è di fondamentale importanza. Tale rinvio fornisce infatti alle autorità comunitarie sia la base giuridica sia i criteri di valutazione che consentono loro di dichiarare illeciti determinati comportamenti di paesi terzi (o, nel caso del dumping, di imprese stabilite in paesi terzi) e di adottare, se necessario, provvedimenti nei confronti di detti paesi.

Sebbene la base giuridica dell'azione comunitaria sia identica, forti differenze sussistono fra i due regolamenti. Per quanto riguarda il dumping e le sovvenzioni, le relative norme del GATT sono state sostanzialmente riprese dal regolamento (CEE) n. 2176/84 — in seguito ad una convenzione stipulata tra i firmatari dell'accordo GATT<sup>6</sup> — cosicché possono facilmente essere invocate dagli interessati nell'ambito di tale regolamento (vedasi, in proposito, § 8). Un

6 — L'art. 16, §§ 1 e 6, dell'accordo relativo all'applicazione dell'art. VI del GATT (versione modificata del codice anti-dumping) nonché gli artt. 1 e 19, §§ 1 e 5, dell'accordo relativo all'interpretazione ed all'applicazione degli artt. VI, XVI e XXIII del GATT (codice sulle sovvenzioni e sui dazi compensativi) impongono ai firmatari degli accordi l'obbligo di adattare le loro legislazioni interne e le loro procedure amministrative alle disposizioni degli accordi. Vedasi il preambolo del regolamento (CEE) n. 2176/84; GU 1984, L 201, pag. 1.

po' diverse sono le cose nell'ambito del regolamento (CEE) n. 2641/84 relativo alle pratiche commerciali illecite, giacché gli artt. 1 e 2 di questo regolamento si limitano a rinviare, genericamente, al diritto internazionale ed ai principi generalmente riconosciuti. La genesi del regolamento (CEE) n. 2641/84 non permette di nutrire dubbi sul fatto che il rinvio al « diritto internazionale » è un rinvio alle norme del GATT; il concetto di « principi generalmente riconosciuti » permette di applicare le regole del GATT anche a paesi che non hanno sottoscritto gli accordi del GATT o si riferisce a settori che, come il settore dei servizi, non sono disciplinati dal GATT<sup>7</sup>.

È ovvio che un rinvio così generico in un regolamento comunitario non può, subitaneamente, conferire efficacia diretta, all'interno della Comunità, a norme del GATT che, secondo la giurisprudenza della Corte, tenuto conto del loro spirito, della loro struttura e della loro formulazione, non hanno effetto diretto, vale a dire non attribuiscono ai privati diritti di cui possano esigere giudizialmente il rispetto (vedasi sentenza 12 dicembre 1972, cause riunite da 21 a 24/72, International Fruit Co., Racc. 1972, pag. 1219, punti 20 e 27 della motivazione; sentenza 24 ottobre 1973, causa 9/73, Schlüter, Racc. 1973, pag. 1135, punti 28 e 30 della motivazione). Le norme del GATT possono produrre un effetto diretto all'interno della Comunità, ed essere quindi invocate dai privati, solo quando un simile effetto può essere dedotto, espressamente o implicitamente, dalla norma comunitaria di rinvio, nella fattispecie dal regolamento

7 — Per maggiori dettagli sulla genesi del regolamento, consultare fra l'altro Bronckers M., *Selective Safeguard Measures in Multilateral Trade Relations*, L'Aia, 1985, pagg. da 211 a 219.

(CEE) n. 2641/84<sup>8</sup>. I diritti che i privati possono così ricavare dalle norme del GATT in forza del rinvio operato dal regolamento (CEE) n. 2641/84, si limitano, in un primo tempo, alla possibilità, che si concreta nel diritto di denuncia, di invitare la Commissione ad interpretare e ad applicare le norme del GATT nel senso auspicato dal denunciante. Quando tali norme non sono molto precise e quando non sono state riprese testualmente in un regolamento comu-

nitario, la competenza d'interpretazione attribuita dal regolamento (CEE) n. 2641/84 alla Commissione (e, in un secondo momento, alla Corte, vedasi infra) è più ampia ed i diritti che i privati possono trarre da queste norme sono definiti in modo meno netto che non sotto l'impero del regolamento (CEE) n. 2176/84.

8 — Non è necessario, nell'ambito della presente causa, domandarci se le norme del GATT producano o no effetti diretti (nel senso di poter essere invocate dai privati) poiché, come precisero in seguito nel testo delle conclusioni, la competenza di interpretazione della Corte non dipende da tali effetti della norma soggetta ad interpretazione nell'ordinamento giuridico proprio del giudice (ed ancor meno dipende dalla sua applicabilità diretta). Per facilitare la comprensione del mio ragionamento, vorrei tuttavia aggiungere qualche precisazione sul mio modo di vedere le cose. Assumo come premessa la differenza che esiste fra applicabilità (diretta o indiretta), da una parte, ed effetto diretto (nel senso prima indicato), dall'altra, delle disposizioni di diritto straniero (vedasi infra) o di diritto internazionale. Una norma è direttamente applicabile quando fa direttamente parte di un ordinamento giuridico, senza necessità di trasposizione (tale è il caso delle norme del GATT che, secondo la giurisprudenza della Corte, vincolano la Comunità e costituiscono parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario); è indirettamente applicabile quando deve essere dichiarata tale da una norma dell'ordinamento giuridico (è il caso di una norma straniera che una norma di rinvio del diritto internazionale privato dichiara limitatamente applicabile, precisamente allo scopo di disciplinare una parte di un determinato rapporto giuridico: vedasi infra, § 12 del testo). Bisogna distinguere l'effetto diretto di una norma dalla sua applicabilità. Per effetto diretto si deve intendere che dei privati possono trarre diritti soggettivi da una norma dotata di tale effetto. Questo effetto dipende in primo luogo dalla natura e dalla portata della disposizione stessa di cui si discute (così, secondo la Corte, tenuto conto « del loro spirito, della loro economia e dei loro termini », le norme del GATT, o perlomeno talune di esse, non hanno effetto diretto, vale a dire non possono essere invocate dai privati). Mi sembra nondimeno che una norma di questo tipo, priva di per sé d'effetto diretto, possa ancora, all'interno di un determinato ordinamento giuridico, trasformarsi in virtù di una disposizione di questo ordinamento in una norma provvista d'effetto diretto, cioè suscettibile d'essere invocata dai privati (come è il caso delle norme del GATT riprese in un regolamento comunitario od oggetto, eventualmente, di un rinvio da parte di un regolamento comunitario, dalle quali i privati possono appunto per questo, in virtù e nell'ambito di questo regolamento, trarre diritti di più o meno ampia portata; come è pure il caso di una norma straniera occasionalmente dichiarata applicabile nell'ordinamento giuridico interno da una norma di rinvio del diritto internazionale privato e che può per questo motivo essere direttamente invocata nell'ambito così definito). Vorrei ancora aggiungere che, a mio parere, qualsiasi norma di diritto internazionale o di diritto straniero, che sia direttamente applicabile in un determinato ordinamento giuridico o venga resa tale per trasposizione nel suddetto ordinamento, si vede così conferire, ipso facto, un certo effetto diretto all'interno di questo ordinamento giuridico, nel senso che può comunque essere invocata dai privati come criterio d'interpretazione, ma che può anche esserlo, secondo me, come criterio di validità di norme o di atti di rango inferiore.

12. Bisogna tuttavia dedurre da questa differenza, la quale tocca l'interpretazione delle norme del GATT nel diritto comunitario e le rende di applicazione più o meno facile a seconda che esse siano invocate nell'ambito del regolamento (CEE) n. 2176/84 oppure nell'ambito del regolamento (CEE) n. 2641/84, che la Corte non dispone nel secondo caso d'alcun potere di controllo e che il Consiglio e la Commissione possono definire essi stessi, senza alcun controllo giurisdizionale, nell'ambito del regolamento (CEE) n. 2641/84, il contenuto della nozione di « pratica commerciale illecita » ai sensi del diritto internazionale (nella fattispecie ai sensi dell'accordo GATT)? La risposta è naturalmente negativa.

Il giudice e, in particolare, la Corte di giustizia possono infatti, anzi devono, interpretare le disposizioni delle leggi e dei trattati quando tali norme sono divenute applicabili nel loro ordinamento giuridico (sia direttamente, sia indirettamente mediante trasposizione o rinvio), e ciò *indipendentemente* dal problema di accertare in quale misura e con quale facilità i privati possano far valere dei diritti sulla base di dette norme. L'istituto del rinvio in diritto internazionale privato

presenta un'interessante analogia con ciò di cui stiamo parlando. Sebbene la norma straniera cui si rinvia sia, in seguito al rinvio ed in forza di esso, inserita e dichiarata applicabile nell'ordinamento giuridico interno in modo limitato, a titolo puramente occasionale, cioè per disciplinare un elemento di un determinato rapporto giuridico, e per quanto i singoli non possano trarre diritti da tale norma se non a titolo parimenti occasionale (vedasi nota n. 8, supra), i giudici nazionali sono tuttavia competenti ad interpretare senza limitazioni la norma straniera per applicarla al caso concreto. Se ne può allora dedurre che il giudice è competente ad interpretare senza limitazioni una norma giuridica dal momento in cui tale norma è applicabile, fosse pure a titolo occasionale, e ciò indipendentemente dal modo in cui essa è stata resa applicabile (nella fattispecie in modo indiretto, trattandosi d'una norma straniera), nonché dalla portata del suo effetto diretto (cioè del modo in cui essa può essere invocata dai privati) e dalla facilità della sua applicazione.

privati. La giurisprudenza della Corte considera quindi ovvio che i giudici dei paesi della Comunità possano interpretare le norme del GATT sotto il controllo della Corte stessa che veglia da parte sua, con lo strumento delle pronunce pregiudiziali, ad interpretare dette norme in modo tale da garantirne l'applicazione uniforme nell'insieme della Comunità (vedasi sentenza 16 marzo 1983, cause riunite da 267 a 269/81, Amministrazione delle finanze dello Stato/SPI e SAMI, Racc. 1983, pag. 801; vedasi, altresì, sentenza 16 marzo 1983, cause riunite 290 e 291/81, Singer e Geigy/Amministrazione delle finanze dello Stato, Racc. 1983, pag. 847).

13. Ma, se norme di un ordinamento straniero — inserite e dichiarate applicabili in modo limitato nell'ordinamento interno grazie ad una norma di diritto internazionale privato — possono formare oggetto di interpretazione da parte del giudice che opera all'interno di un ordinamento, non varrà questa conclusione a fortiori per norme dell'ordinamento internazionale quali le norme del GATT che, vincolando la Comunità, fanno *direttamente* parte dell'ordinamento giuridico comunitario e sono applicabili nell'ambito di tale ordinamento? Queste norme, essendo direttamente applicabili, devono essere utilizzate dal giudice come criterio di interpretazione senza che occorra domandarsi se possano venire invocate dai

La competenza della Corte ad interpretare le norme del GATT sussiste effettivamente, in maniera generale, sia quando si tratta (come nella fattispecie) di controllare la validità di atti comunitari sia quando occorre valutare la compatibilità di norme di legge nazionali con le norme del GATT (punto 15 della motivazione della citata sentenza pronunciata nelle cause riunite da 267 a 269/81). Essa entra in gioco tanto allorché è necessario interpretare le norme del GATT in relazione ad un comportamento tenuto all'interno della Comunità quanto nel caso in cui bisogna interpretarle per valutare un comportamento, nella fattispecie il comportamento di un paese terzo, nell'ambito del commercio esterno della Comunità. Del resto, proprio con riferimento al commercio esterno la Corte ha dichiarato che la constatazione che i singoli non potevano far valere direttamente le norme del GATT da essi invocate « non pregiudicava in alcun modo l'obbligo, per la Comunità, di garantire, nei suoi rapporti con gli Stati terzi partecipanti all'accordo generale, il rispetto delle disposi-

zioni dell'accordo stesso » (sentenza 16 marzo 1983, causa 266/81, SIOT/Ministero italiano delle finanze e della marina, Racc. 1983, pagg. 731 e seguenti, in particolare pag. 780, punto 28 della motivazione).

14. Nell'interpretare le norme di diritto internazionale, ed in particolare le norme del GATT, cui, come ho detto, il regolamento (CEE) n. 2641/84 rinvia nel loro insieme, le autorità comunitarie devono naturalmente ispirarsi agli appropriati principi di interpretazione, quali sono, fra l'altro, menzionati negli artt. da 31 a 33 della convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati. Sulla base di questi principi, le clausole di un trattato devono essere interpretate in buona fede secondo il significato corrente da attribuire ai termini del trattato, tenuto conto del loro contesto, alla luce dell'oggetto e delle finalità del trattato stesso e prendendo in considerazione qualsiasi eventuale accordo successivamente concluso fra le parti per l'interpretazione del trattato e/o qualsiasi prassi che si sia successivamente instaurata nell'applicazione del trattato e dalla quale si possa desumere l'esistenza di un simile accordo<sup>9</sup>. Ciò significa che ogni firmatario di un trattato deve ispirarsi non soltanto alle proprie idee ed interpretazioni, ma anche a quelle delle altre parti contraenti. Un'interpretazione che, tenuto conto del significato corrente dei termini e del contesto in cui figurano, risulti estensiva e che, esaminata alla luce dell'oggetto e delle finalità del trattato, superi i limiti di una normale interpretazione teleologica andrà quindi respinta qualora non appaia fondata su ulteriori accordi conclusi fra le parti contraenti del trattato o su una prassi più tardi uniformemente seguita dalle parti con-

traenti nell'applicazione del trattato<sup>10</sup>. Un'interpretazione di tal genere non è infatti conforme alle pattuizioni delle parti contraenti.

Le regole di interpretazione che ho appena citato devono essere osservate tanto dal Consiglio e dalla Commissione quanto dalla Corte. Infatti, a differenza di ciò che accade all'interno dell'ordinamento giuridico comunitario, fuori della Comunità la Corte non può, con riferimento al GATT, pronunciare sentenze interpretative vincolanti, giacché non le spetta garantire l'interpretazione uniforme delle norme del GATT di fronte agli altri firmatari dell'accordo<sup>11</sup>. Per questa ragione essa deve astenersi dal fornire interpretazioni estensive delle norme del GATT che vadano oltre i risultati cui si potrebbe giungere applicando i normali metodi di interpretazione, ed in particolare il metodo teleologico, quando interpretazioni di questo tipo non possono fondarsi su di un consenso espresso od implicito delle parti contraenti. Essa deve pure fare in modo che la Commissione rispetti tali regole di interpretazione ed accantoni qualsiasi interpretazione estensiva (cioè più larga dei limiti che ho indicato) dei diritti e dei vantaggi spettanti alla Comunità od ai suoi cittadini, quando delle imprese presentino denuncia e le chiedano di interpretare le norme del GATT nell'ambito del regolamento (CEE) n. 2641/84. La competenza della Commissione

10 — Ciò vale specialmente per l'accordo GATT tenuto conto della tradizione relativa all'arbitrato dei conflitti su accordo delle parti contraenti, tradizione generalmente riconosciuta nell'ambito dell'accordo (vedasi d'altra parte l'art. 10 del regolamento (CEE) n. 2641/84, su cui ritornerò al § 15).

11 — Vedasi Petersmann E. U.: « Application of GATT by the Court of Justice of the European Communities », *Comm. M. L. Rev.*, 1983, pagg. da 397 a 437, in particolare pagg. 403 e 404 e da 417 a 420; Maresceau M.: « The GATT in the Case-law of the European Court of Justice » in *The European Community and GATT*, a cura di Hilf M., Jacobs F. e Petersmann E. U., 1986, pagg. da 107 a 126, in particolare pagg. 113 e 117; Ehlermann C. D.: « Application of GATT rules in the European Community » in *The European Community and GATT*, opera citata, pagg. da 127 a 140, in particolare pag. 136.

9 — Per un breve commento degli artt. 31 e seguenti della convenzione di Vienna si veda, in particolare, Carreau D., *Droit international*, Parigi, 1986, pagg. da 363 a 379, e più specificamente pagg. 366 nonché 372 e 373.

in materia di interpretazione del GATT è dunque incontestabilmente soggetta al sindacato giurisdizionale della Corte.

munitaria» [art. 11, n. 1, e art. 12, n. 1, del regolamento (CEE) n. 2176/84]<sup>12</sup>.

### *Riferimento all'interesse della Comunità*

15. Il presupposto dell'interesse della Comunità ha nel regolamento (CEE) n. 2641/84 un'importanza diversa da quella che ha nel regolamento (CEE) n. 2176/84. La Commissione commenta del resto in modo approfondito questa differenza per le sue implicazioni di carattere generale sulla situazione giuridica dei denunciati. Nel regolamento (CEE) n. 2641/84 l'interesse della Comunità entra in gioco già quando si conclude l'esame preliminare: se, dopo che si sono svolte le consultazioni previste dal regolamento, si constata che la denuncia contiene elementi di prova sufficienti per giustificare l'apertura di un'inchiesta, la Commissione può decidere di procedere in tal senso se ritiene che «ciò sia necessario nell'interesse della Comunità» [art. 6, n. 1, del regolamento (CEE) n. 2641/84]. Non è invece così nel regolamento relativo alla lotta contro il dumping e le sovvenzioni: quando, al termine dell'esame preliminare la Commissione constata che esistono elementi di prova sufficienti, «(essa) deve immediatamente (...) annunciare l'inizio della procedura» [art. 7, n. 1, del regolamento (CEE) n. 2176/84]. Solo nel corso o al termine dell'inchiesta propriamente detta la Commissione istituisce dazi provvisori o adotta provvedimenti definitivi quando «gli interessi della Comunità esigono un'azione co-

16. La libertà d'apprezzamento della Commissione (o eventualmente del Consiglio) entra quindi in gioco più presto nel regolamento (CEE) n. 2641/84 che nel regolamento (CEE) n. 2176/84, poiché l'interesse della Comunità può essere preso in considerazione già in una fase assai precoce del procedimento. Anche ove giunga alla conclusione che l'esistenza di pratiche commerciali illecite e di un pregiudizio appare sufficientemente plausibile per avviare una vera e propria inchiesta, la Commissione può tuttavia rinunciare all'inchiesta nell'interesse della Comunità.

Bisogna tuttavia dedurre che il regolamento (CEE) n. 2641/84 non permette alla Corte di controllare (in modo marginale o periferico) la valutazione che è stata data dell'interesse della Comunità, mentre il regolamento (CEE) n. 2176/84 glielo permette, come risulta dal punto 41 della motivazione della sentenza — già citata al § 8 di queste conclusioni — che la Corte ha pronunciato il 14 luglio 1988? La Commissione sostiene che una simile differenza esiste realmente: fatto salvo il suo diritto alle garanzie proce-

12 — Nello stesso ordine di idee si può ancora menzionare un'altra differenza fra i due regolamenti, e precisamente in relazione alle misure che devono infine essere adottate quando la Commissione giunge a questa decisione al termine della procedura d'esame. Nel regolamento (CEE) n. 2641/84 si tiene nuovamente conto della rispondenza di tali misure all'interesse della Comunità (art. 10, n. 1) e della compatibilità dei provvedimenti eventualmente adottati con gli obblighi e le procedure internazionali esistenti (art. 10, nn. 2 e 3). Il regolamento (CEE) n. 2176/84 è assai più deciso: se risulta dall'accertamento definitivo dei fatti che vi è dumping o sovvenzione e che ne deriva un pregiudizio e se gli interessi della Comunità richiedono un'azione comunitaria «il Consiglio impone un dazio definitivo antidumping o compensativo (...)» (art. 12, n. 1).

durali, il denunciante non avrebbe nella fattispecie che il « diritto » di invitare la Commissione ad esaminare con la necessaria attenzione la sua denuncia senza poterla peraltro costringere ad aprire un'inchiesta, nemmeno nell'ipotesi in cui la denuncia contenga « elementi di prova sufficienti » (vedasi relazione d'udienza, §§ 16 e 17). Se si ammettesse che il denunciante può costringere la Commissione ad aprire un'inchiesta, egli potrebbe allora — sostiene la Commissione — influenzare la politica commerciale delle autorità comunitarie ed eliminare la libertà d'azione del Consiglio e della Commissione. Poiché un tal risultato non è né possibile né lecito, il riferimento all'interesse della Comunità significherebbe dunque che la Commissione dispone, almeno nell'ambito del sistema instaurato dal regolamento (CEE) n. 2641/84, d'un margine discrezionale di natura politica che non può (la Commissione sembra talora dire: che può a malapena) essere assoggettato ad un sindacato giurisdizionale<sup>13</sup>.

Si tratta allora di vedere se la possibilità, per la Commissione, di decidere in una fase precoce di non proseguire il procedimento per tener conto dell'interesse della Comunità — ed è innegabile che essa può farlo — implichi, come sostiene la Commissione stessa nella presente causa, che una decisione di questo genere è sottratta a qualsiasi controllo giurisdizionale.

17. In questa fase delle mie conclusioni, vorrei soffermarmi brevemente sull'art. 301

13 — La Commissione sembra concepire il diritto attribuito ai denunciati dal regolamento (CEE) n. 2641/84 come una sorta di *protezione diplomatica*. Nel diritto internazionale (nel cui seno questo istituto giuridico è stato elaborato) si ammette generalmente che l'autorità dello Stato cui viene chiesto di garantire protezione diplomatica non è tenuto ad accogliere la richiesta. Il « diritto » del cittadino che chiede protezione diplomatica all'autorità si esaurisce in realtà nel diritto di invocare assistenza dall'autorità. Tocca poi a quest'ultimo soppesare, da un lato, l'importanza della pretesa individuale e, dall'altro, le conseguenze politiche di un suo eventuale intervento.

dello *US Trade Act* del 1974, con le modifiche ad esso apportate dalla *Public Law* 93-618 (1975), dalla *Public Law* 98-573 (1984) e dalla *Public Law* 100-418 (1988).

L'art. 301 autorizza lo *United States Trade Representative* (« USTR »)<sup>14</sup> ad avviare un'inchiesta sulle pratiche di paesi terzi che pregiudichino i « diritti internazionali » degli Stati Uniti, che rifiutino loro « il trattamento nazionale » o il trattamento della nazione « più favorita » o che appaiano « irragionevoli » (*unreasonable*). Se necessario, l'USTR adotta provvedimenti di ritorsione in risposta a queste pratiche. Egli agisce di sua propria iniziativa o sulla base delle denunce che gli sono presentate. La lett. d, punto 3, dell'art. 301 precisa che il termine « irragionevole » designa pratiche che, senza necessariamente pregiudicare i « diritti internazionali » degli Stati Uniti, possono tuttavia essere ritenute « unfair » (sleali) e « inequitable » (inique). È inoltre precisato che tali termini si riferiscono tra l'altro al rifiuto di accordare ad imprese americane giuste ed eque possibilità di penetrare in mercati stranieri e di competere su detti mercati. Secondo quanto risulta dal testo dell'art. 301, l'intervento dell'USTR non si configura necessariamente come una reazione a pratiche « illegali » o « illecite » di paesi terzi e rientra quindi con evidenza nell'ambito della politica commerciale o della politica « tout court »<sup>15</sup>.

14 — Prima che la legge fosse modificata nel 1988, il potere di intervento attribuito dall'art. 301 spettava al presidente. Nel 1988 esso è stato trasferito all'USTR (rappresentante commerciale degli Stati Uniti), ufficio creato dal Congresso nel 1962 per subentrare allo « State Department » (Ministero degli affari esteri) nei negoziati sugli accordi commerciali, perché si temeva che lo State Department sacrificasse gli interessi commerciali degli Stati Uniti a considerazioni di politica internazionale. Il titolare dell'ufficio è nominato dal presidente, la cui decisione deve essere ratificata dal Congresso, e risponde del suo operato tanto dinanzi al presidente quanto dinanzi al Congresso.

15 — L'espressione « pratiche irragionevoli » indica per esempio anche il rifiuto di riconoscere a dei lavoratori il diritto di riunirsi o il diritto di partecipare a contrattazioni collettive o ancora il fatto di imporre loro determinate condizioni di lavoro. Vedasi art. 301, lett. d), punto 3, parte B, iii).

Sino al 1988 era comunemente ammesso che il potere di intervento conferito dall'art. 301 al presidente, indipendentemente dalla presentazione d'una denuncia, era un potere assolutamente discrezionale che era sottratto a qualsiasi controllo giurisdizionale<sup>16</sup>. Trasmettendo questo potere all'USTR la legge del 1988 ne ha leggermente intaccato il carattere discrezionale, nel senso che l'USTR è talvolta *obbligato* ad avviare un'inchiesta<sup>17</sup>. Di regola, tuttavia, è ancor oggi possibile all'USTR di avviare un'inchiesta in un caso determinato o di non farlo — il suo potere d'indagine sarà, se necessario, « subject to the direction of the President » in relazione a talune modalità [vedasi art. 301, lett. a), punto 1] — ed è perciò ancora esatto dire che il suo potere non può essere sottoposto a sindacato giurisdizionale.

in tale articolo nel 1988) intervenire contro prassi che, pur essendo lecite giuridicamente, gli sembrano nondimeno irragionevoli, sleali od inique. Se si guarda agli esempi riportati nella lett. d), punto 3, parte B, dell'art. 301, queste tre qualifiche hanno un contenuto politico o non hanno comunque carattere giuridico e non possono di conseguenza essere oggetto di un sindacato giurisdizionale. L'applicazione di queste nozioni è stata affidata ad un'autorità la cui legittimazione è squisitamente politica (si trattava fino al 1988 del presidente e si è trattato in seguito dell'USTR, che risponde di fronte al presidente e di fronte al congresso)<sup>18</sup>.

18. Spero che questo breve richiamo al diritto statunitense possa indicare quando e perché un potere attribuito ad un'autorità pubblica può essere definito come un potere discrezionale d'indole politica non soggetto a controllo giurisdizionale. Tale sembra infatti essere il caso quando le nozioni basilari cui è subordinato l'esercizio di detto potere non sono definibili dal punto di vista giuridico. In forza dell'art. 301 l'USTR può infatti (con riserva dell'emendamento inserito

Diversa è la situazione nell'ambito del sistema creato dal regolamento (CEE) n. 2641/84. In base a questo regolamento la Commissione non può avviare un procedimento d'esame se non è stata fornita la prova di una pratica commerciale *illecita*<sup>19</sup>. La sua decisione è dunque anzitutto vincolata da una serie di norme giuridicamente definibili (nella fattispecie la violazione di norme giuridiche internazionali; vedansi § 10 e seguenti, supra). L'interesse della Comunità ha quindi semplicemente il carattere

16 — Vedasi, in particolare, la relazione del senato (n. 1298) allegata al testo originale del Trade Act del 1974, pubblicata in « US Code Cong. & Adm. News 7186 » (1974). Si veda altresì Hansen P.: « Defining unreasonableness in international trade: section 301 of Trade Act of 1974 », *Yale Law Journal*, 1987, pagg. da 1122 a 1146, pag. 1129 nota 36; Hill: « International Trade Disputes and the Individual: Private Party Involvement in national and international Procedures regarding unfair foreign Trade Practices », *Aussenwirtschaft*, 1986, pag. 441 e seguenti, in particolare pag. 458.

17 — La legge del 1988 ha aggiunto una « super 301 section » che obbliga l'USTR ad indagare su determinate « pratiche prioritarie » e su certi « paesi prioritari » (questi termini si riferiscono ad ostacoli la cui eliminazione risulterebbe particolarmente vantaggiosa per gli esportatori americani) individuati dall'USTR in base alla relazione annuale del « National Trade Estimate ». La legge contempla inoltre un certo numero di procedure « accelerate » nei confronti di paesi che non garantiscano alcuna « idonea ed effettiva » tutela dei diritti di proprietà intellettuale o che non concedano un accesso giusto ed equo al loro mercato ai cittadini americani che confidano nella tutela dei diritti di proprietà intellettuale.

18 — Non intendo discutere in questa sede se una legislazione nazionale di questo tipo sia compatibile coi principi di libero scambio cui si ispirano gli accordi del GATT, principi che autorizzano un intervento unilaterale nei confronti delle pratiche di un'altra parte contraente solo se queste si concretano in una violazione del diritto internazionale. È ben chiaro comunque che è questa la ragione per cui la Comunità europea si è mostrata critica nei confronti, fra l'altro, dell'art. 301, giacché la condanna di un comportamento lecito, ma irragionevole, la induce a riscontrare in questo articolo un allontanamento dallo spirito del GATT. Si vedano i riferimenti che figurano nell'articolo di Denton R.: « The new Commercial Policy Instrument and AKZO v. Dupont », *European Law Review*, 1988, pag. 3, in particolare pag. 4.

19 — Questa limitazione alle pratiche commerciali *illegite*, che implica un allontanamento dall'impostazione dell'art. 301 dell'US Trade Act, è il frutto di una scelta deliberata (vedansi i riferimenti in Bronckers, opera citata, pagg. da 213 a 219, e Denton, articolo citato, pagg. 5 e 6).

di una condizione accessoria, che permette ancora alla Commissione di *non* avviare la procedura. Tuttavia anche in questo caso, a mio parere, la decisione della Commissione non è totalmente libera, se non altro a causa dell'obbligo di indicare, e secondo me di motivare, perché essa « ritiene » che l'interesse della Comunità non richieda l'apertura di un'inchiesta. Mi sembra in effetti che il principio della buona amministrazione imponga alla Commissione di fornire un minimo di ragioni per spiegare perché essa adotti un simile orientamento allorché, per ipotesi, esistono elementi di prova sufficienti per rendere plausibile l'esistenza di pratiche commerciali illecite e del conseguente pregiudizio.

19. Si tratta qui del ben noto problema relativo all'esercizio del sindacato giurisdizionale su una competenza delle autorità pubbliche caratterizzata da un'ampia libertà d'apprezzamento o addirittura da un notevole potere discrezionale. Come ha scritto l'ex presidente della Corte Mertens de Wilmars in un articolo dedicato al modo in cui la Corte affronta tali situazioni, il controllo giurisdizionale su tale potere si esercita in distinte fasi: il giudice accerta dapprima che l'autorità non sconfini dalla materia per la quale le è stato conferito un ampio potere discrezionale; esamina in seguito se sussistono le circostanze di fatto e di diritto cui l'esercizio di tale competenza è subordinato e se sono state correttamente qualificate; ed infine controlla che il vero e proprio esercizio di un ampio potere discrezionale sia conforme ai principi generali del diritto<sup>20</sup>, in particolare ai principi della buona amministrazione, d'uguaglianza, di proporzionalità ed all'obbligo di motivare le decisioni.

Il fatto che l'autorità pubblica si veda indicare come principio direttivo del suo inter-

vento una nozione così aperta come l'« interesse della Comunità » non implica la sparizione del controllo giudiziario, e meno che mai quando, come nella fattispecie, tale nozione svolge un ruolo puramente complementare (e negativo), potendo indurre l'autorità ad astenersi da un intervento il cui presupposto è anzitutto l'esistenza di pratiche illecite. Tali concetti aperti a contenuto normativo trovano regolare applicazione nel diritto privato: basti ricordare, per esempio, l'interesse del bambino o della famiglia o l'interesse societario. Ciò non significa che il giudice debba rinunciare ad esercitare un controllo giacché, anche in tale ipotesi, egli dovrà accertarsi che non ci sia sviamento di potere. Egli deve invece astenersi dallo svolgere in tali casi un controllo completo (vale a dire un controllo più intenso di un controllo marginale o periferico) perché non può entrare nel merito dell'apprezzamento svolto dall'autorità o dalla persona cui questo potere di diritto privato o pubblico è stato devoluto.

In conclusione, si può affermare che il rinvio all'interesse comunitario in quanto condizione complementare (perché aggiunta alla condizione della violazione del diritto internazionale) e negativa (poiché consente alla Commissione di astenersi dall'agire), pur non escludendo il sindacato giurisdizionale, lo limita notevolmente. Essa non esclude il sindacato giurisdizionale perché il giudice deve accertare se sussistono le condizioni per l'esercizio di un potere ampiamente discrezionale e se sono rispettate le garanzie procedurali, se le circostanze di fatto sono chiare e sono state correttamente qualificate e se il potere conferito all'autorità è stato esercitato conformemente ai principi di buona amministrazione, in particolare conformemente al principio d'uguaglianza e sulla base di una corretta valutazione degli interessi in gioco. Per contro, il sindacato giurisdizionale non può superare

20 — « The case-law of the Court of Justice in relation to the review of the legality of economic policy in mixed-economy systems », *Legal Issues of European integration*, 1982/1, pag. 5 e seguenti.

certi limiti perché, in ultima analisi, spetta alla Commissione definire in che consista concretamente l'interesse della Comunità. Dal fatto che nel sistema instaurato dal regolamento (CEE) n. 2641/84 la valutazione dell'interesse della Comunità ad opera della Commissione deve essere effettuata in un momento anteriore a quello previsto per la stessa operazione dal regolamento (CEE) n. 2176/84 non deriva, secondo me, alcuna differenza in ordine alla portata del controllo giurisdizionale, anche se questo divario ha per effetto che la denuncia può essere archiviata più rapidamente.

#### C — Sintesi della prima parte

20. Il raffronto del regolamento (CEE) n. 2641/84 con i regolamenti (anteriori ed attuali) in materia di lotta contro il dumping e le sovvenzioni non ha consentito di scoprire argomenti da cui risulti che l'opinione adottata dalla Corte nelle precedenti cause Fediol, con riferimento ai regolamenti anti-dumping e antisovvenzioni (vedasi § 8, supra), non sarebbe applicabile tale e quale al regolamento (CEE) n. 2641/84. In nessuno dei due casi la Commissione dispone di un potere discrezionale di natura politica sottratto a qualsiasi controllo giurisdizionale. Nondimeno, nel sistema creato dal regolamento (CEE) n. 2641/84, la Commissione dispone di un potere non trascurabile di interpretazione del diritto internazionale, nonché, già in uno studio poco avanzato della procedura, di un ampio potere discrezionale per valutare l'interesse della Comunità, sebbene questi due poteri possano venire assoggettati ad un controllo giurisdizionale.

#### Seconda parte: L'esercizio concreto del sindacato giurisdizionale

21. Come ho detto all'inizio del mio discorso, la ricorrente ha denunciato alla Commissione due pratiche dell'Argentina che ha qualificato come pratiche commerciali illecite ai sensi del regolamento (CEE) n. 2641/84. Mi limiterò ad una breve descrizione delle pratiche denunciate, rinviando alla relazione d'udienza per un'illustrazione più dettagliata. La denuncia della Fediol era diretta in un primo luogo contro un « sistema di garanzia dei margini » mediante cui si intende assicurare all'industria argentina di trasformazione della soia l'offerta di quantitativi di semi di soia ad un prezzo minore di quello corrente sul mercato mondiale. L'elemento portante (e cruciale) del sistema consiste in ciò che si è convenuto di chiamare un « regime di imposte differenziali » applicabile all'esportazione dei prodotti ricavati dalla soia (cioè semi, olio e pannelli). In forza di detto regime l'esportazione dei semi di soia (da cui si traggono l'olio di soia ed i pannelli) è gravata di imposte più pesanti che non l'esportazione dell'olio o dei pannelli. Secondo la denuncia depositata dalla Fediol, le rispettive imposte sono calcolate sulla base di prezzi di riferimento artificiali fissati per questi prodotti dalle autorità argentine. La tassazione più gravosa dei semi di soia avrebbe per effetto di aumentare l'offerta di tali prodotti sul mercato argentino e di diminuire il loro prezzo di vendita all'industria olearia argentina che potrebbe così realizzare notevoli margini economici (e disporrebbe di fatto di una « garanzia del margine »), grazie ai quali sarebbe in grado di vendere i suoi prodotti sul mercato mondiale a prezzi inferiori al normale.

In secondo luogo, la Fediol denunciava l'esistenza di restrizioni quantitative all'esper-

tazione di semi di soia, in particolare sotto l'aspetto di interruzioni sporadiche della registrazione (obbligatoria) delle esportazioni di questo prodotto.

A — *Ci sono state violazioni di norme specifiche del GATT?*

*Asserita violazione dell'articolo III, n. 1, del GATT*

Con la decisione impugnata, la Commissione ha respinto la denuncia della ricorrente in ordine ad entrambi i punti. La decisione non nega l'esistenza di un « regime di imposte differenziali », ma non lo ritiene incompatibile con alcuna delle norme del GATT che ora esamineremo. Per quanto riguarda le asserite restrizioni quantitative all'esportazione, la decisione constata che la denuncia della Fediol non contiene alcuna prova dell'esistenza di simili restrizioni (vedasi pure § 5 in fine, supra). Decidendo in questo modo, la Commissione si è limitata a pronunciarsi sull'esistenza materiale delle pratiche denunciate e sulla loro liceità (senza invocare a sostegno della propria decisione l'interesse della Comunità).

Nei prossimi paragrafi, esaminerò uno per uno i vari punti della decisione della Commissione e vaglierò se, per ciascuno di essi, la Commissione s'è attenuta alla competenza che le è stata attribuita e che è, nella presente causa, principalmente la competenza ad interpretare talune disposizioni del GATT, sulla base delle quali dovrà essere accertato il carattere lecito o illecito delle pratiche denunciate <sup>21</sup>.

21 — Per l'esame delle norme del GATT invocate nella causa ho consultato le seguenti fonti: il testo del GATT, le note interpretative ad esso allegate, i « panel reports » approvati dalle parti contraenti ed infine, a completamento di tali fonti, la dottrina esistente in materia.

22. L'articolo di cui sopra dispone precisamente che le imposte o altri oneri interni <sup>22</sup> di qualsiasi natura che gravano su operazioni commerciali « interne » quali la vendita, l'acquisto ecc. non si applichino ai prodotti « importati o nazionali » in modo tale da proteggere la produzione nazionale.

La ricorrente sostiene che le imposte differenziali applicate dall'Argentina vanno indubbiamente considerate imposte interne, sebbene siano rimosse unicamente su prodotti esportati, giacché le differenze tra le aliquote applicabili si ripercuotono sul mercato interno, assicurando una protezione all'industria nazionale di trasformazione della soia. Essa afferma inoltre che l'art. III, n. 1, non intende soltanto proteggere i *prodotti importati* da imposte discriminatorie, ma vieta altresì che la protezione dei prodotti nazionali faccia sì che l'*esportazione* di prodotti finiti rechi pregiudizio a settori industriali di altri paesi. A sostegno della sua affermazione, la ricorrente cita in particolare i lavori preparatori dell'art. III del GATT e la giurisprudenza della Corte di giustizia in merito all'art. 95 del trattato CEE <sup>23</sup>.

22 — Le due versioni autentiche dell'accordo generale del GATT (in lingua inglese e francese) parlano rispettivamente di « internal taxes » e di « taxes intérieures ».

23 — Si riferisce alla sentenza pronunciata dalla Corte il 29 giugno 1978 nella causa 140/77, Statens Kontrol (Racc. 1978, pag. 1543).

La Commissione ribatte gli argomenti della ricorrente facendo notare che l'art. III, n. 1, del GATT riguarda unicamente la riscossione di imposte interne e vieta soprattutto qualsiasi trattamento discriminatorio di prodotti importati rispetto ai prodotti nazionali. Le imposte argentine oggetto della denuncia non sarebbero « imposte interne », ma imposte all'esportazione e non potrebbero di conseguenza ricadere sotto il divieto dell'art. III, n. 1; la denuncia presentata dalla ricorrente non conterrebbe pertanto, a questo riguardo, elementi di prova sufficienti per ritenere che questo articolo sia stato violato.

23. Esaminando il testo e la portata dell'art. III, n. 1, del GATT, nonché il modo in cui è stato concretamente applicato, si vedrà che l'interpretazione datane dalla Commissione non è priva di fondamento. Il solo fatto che certe imposte all'esportazione proteggano una produzione nazionale non basta per trasformarle in imposte *interne*, cioè in imposte che si applicano ad operazioni commerciali *interne* (vedasi testo dell'art. III, n. 1). L'articolo in questione si riferisce inoltre con insistenza a prodotti importati o nazionali, non già a prodotti esportati. D'altra parte, la ricorrente non ha potuto menzionare un solo precedente da cui risulti che l'art. III, n. 1, si può applicare anche nei confronti di imposte all'esportazione. Il passo dei lavori preparatori da essa citato non tratta infatti, neppure esso, di imposte all'esportazione<sup>24</sup>.

Occorre inoltre rilevare che la giurisprudenza della Corte sull'interpretazione del-

l'art. 95 non può essere puramente e semplicemente applicata per analogia al GATT. Infatti, il trattato CEE non ha né lo stesso obiettivo né la stessa portata del GATT: mentre quest'ultimo intende liberalizzare il commercio mondiale, il primo si propone di realizzare un mercato unico nel quale si creino condizioni quanto più possibile simili a quelle proprie di un mercato interno<sup>25</sup>. Questa differenza non impedisce tuttavia di interpretare nello stesso modo talune disposizioni dei due trattati quando il loro testo e la loro portata giustificano un'interpretazione identica. La ricorrente non specifica però per quali ragioni ciò dovrebbe verificarsi nel presente caso.

*Asserita violazione dell'articolo XI, n. 1, del GATT per quanto concerne il sistema di garanzia dei margini*

24. L'art. XI, n. 1, si propone di eliminare tutte le restrizioni quantitative tanto all'importazione quanto all'esportazione delle merci, qualunque sia il modo in cui sono realizzate: contingenti, licenze di importazione o di esportazione o « qualsiasi altro procedimento ». « I dazi doganali, le imposte o altri tributi » sono tuttavia formalmente esclusi dal campo d'applicazione di questa norma.

Malgrado l'esclusione esplicita di cui sopra, la Fediol ha sostenuto nella sua denuncia

24 — Secondo l'art. 32 della convenzione di Vienna (vedasi § 13, supra), i lavori preparatori non rappresentano d'altronde che uno strumento di interpretazione sussidiario e limitato.

25 — Sentenza pronunciata dalla Corte di giustizia il 26 ottobre 1982 nel procedimento 104/81, Hauptzollamt Mainz/Kupferberg (Racc. 1982, pag. 3641, punto 30 della motivazione), che richiama la sentenza pronunciata dalla Corte il 9 febbraio 1982 nel procedimento 270/80, Polydor/Harlequin Record Shops (Racc. 1982, pag. 329, punto 18 della motivazione).

che le pratiche argentine sono egualmente incompatibili con l'art. XI, n. 1, in quanto il regime delle imposte differenziali non sarebbe se non una componente di un sistema globale di garanzia dei margini, nel quale rientrerebbero taluni altri elementi, in particolare la fissazione di prezzi di riferimento artificiali, che corrisponderebbero alla nozione di « altro procedimento », formula con cui l'art. XI designerebbe misure di effetto equivalente a restrizioni all'esportazione.

La decisione della Commissione parte dalla premessa che il sistema argentino denunciato consiste « sostanzialmente » in un regime di imposte differenziali all'esportazione e nella fissazione di prezzi di riferimento che costituiscono la base imponibile. La Commissione ritiene quindi che non ci si possa trovare di fronte ad una violazione dell'art. XI, n. 1. A suo parere, le pratiche argentine potrebbero cadere sotto il divieto dell'art. XI, n. 1, solo se l'aliquota d'imposta fosse così elevata da equivalere ad una restrizione quantitativa o ad un divieto delle esportazioni. Sempre secondo la decisione della Commissione, tale ipotesi è esclusa nella fattispecie, giacché risulta dalle statistiche che le importazioni comunitarie di semi di soia provenienti dall'Argentina sono notevolmente aumentate nel periodo tra il 1981 ed il 1985 (cioè durante i quattro anni precedenti la denuncia della Fediol).

25. La ricorrente sostiene dinanzi alla Corte che certe componenti sostanziali del regime denunciato (per essere precisi la fissazione di prezzi di riferimento artificiali) rappre-

sentano misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative e sono pertanto incompatibili con l'art. XI, n. 1. I suoi argomenti sono dunque fondati su due premesse. La prima è che il sistema argentino (che la ricorrente definisce sistema di garanzia dei margini) si compone di diversi elementi, ciascuno dei quali, in particolare la fissazione di prezzi di riferimento artificiali, deve essere confrontato alle esigenze del GATT come elemento autonomo. La seconda è che l'art. XI, n. 1, non vieta soltanto le restrizioni quantitative all'esportazione, ma pure, per riprendere la terminologia del trattato CEE, le misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'esportazione. In proposito, essa rinvia del resto alla giurisprudenza della Corte di giustizia sugli artt. 30 e 34 del trattato CEE.

Nessuna delle due premesse mi convince e, meno che mai, la seconda. Ritengo infatti che se le parti contraenti del GATT avessero inteso vietare anche le misure d'effetto equivalente sulla scia del divieto delle restrizioni quantitative all'esportazione — le sole menzionate nel titolo dell'art. XI — avrebbero dovuto farlo in termini espliciti come hanno fatto gli autori del trattato CEE. Conformemente a quanto ho affermato prima in modo generale (vedasi § 14), non spetta alla Commissione (come ha suggerito la ricorrente nella sua memoria di replica) e neppure alla Corte provvedere ad un'aggiunta così importante, fondandosi su un'interpretazione estensiva che non poggia sul consenso delle parti contraenti dell'accordo, esplicito o desumibile dalla prassi seguita nell'applicazione dell'accordo stesso, ed adottare in forza di questa aggiunta eventuali misure nei confronti di un altro paese aderente al GATT. Nemmeno la prima premessa risulta convincente. La fissazione di prezzi di riferimento è una componente del regime delle imposte differenziali, giacché

serve in particolare a determinare la base imponibile e non ricade, in quanto tale, sotto il divieto enunciato dall'art. XI, n. 1.

denuncia citava un passo tratto da un articolo di un periodico (in lingua inglese).

Considerati gli elementi che ho appena illustrato, appare inutile esaminare più dettagliatamente lo studio realizzato nel 1950 da un gruppo di lavoro del GATT con riferimento proprio alle restrizioni quantitative all'esportazione (e non alle misure assimilate) e non occorre neppure soffermarsi ulteriormente sull'argomento tratto dalla giurisprudenza della Corte relativa agli artt. 30 e 34 del trattato CEE<sup>26</sup>. Quanto alle statistiche invocate dalle parti, esse non contengono alcuna indicazione che permetta di constatare l'esistenza di restrizioni quantitative all'esportazione (vedasi anche il prossimo paragrafo). Esaminerò ora l'argomento tratto dalla sospensione delle licenze d'esportazione.

*Asserita violazione dell'articolo XI, n. 1, del GATT per quanto riguarda la sospensione sporadica delle licenze d'esportazione*

26. La denuncia della Fediol menzionava pure la sospensione periodica delle licenze di esportazione per i semi di soia mediante l'artificio della sospensione della registrazione (o delle formalità di registrazione) (obbligatoria) per l'esportazione di questo prodotto; a sostegno di tale affermazione, la

La decisione impugnata afferma in proposito che la denuncia non conteneva, su questo punto, alcun elemento di prova e cita anche a questo riguardo le già menzionate statistiche concernenti le esportazioni di semi di soia verso la Comunità europea, da cui risulta un aumento di dette esportazioni. Secondo la Commissione, queste statistiche implicano che la denuncia della ricorrente non ha potuto dimostrare a sufficienza che le licenze d'esportazione siano state effettivamente sospese<sup>27</sup>. Nel suo controricorso la Commissione aggiunge che, a quanto risulta dal testo dell'articolo di stampa citato, le (asserite) sospensioni sarebbero state imposte dalla necessità di operare adattamenti in seguito a certe modifiche dei prezzi di riferimento nell'ambito del sistema di tassazione in esame. Se così fosse, le sospensioni sarebbero giustificate in applicazione dell'art. XI, n. 2, lett. b).

27. Questa parte della decisione della Commissione poggia, come ho già più volte ricordato, anzitutto su una valutazione degli elementi di prova forniti dalla Fediol con riferimento ai fatti. I dati contenuti nella denuncia e nel ricorso inducono a constatare che il sistema argentino di licenze all'esportazione di semi di soia corrisponde a ciò che si suole definire un sistema di licenze « automatico », poiché il rilascio delle licenze non è sottoposto ad alcuna condizione. Le parti riconoscono che non vi è nell'art. XI, n. 1, del GATT nulla che vieti

27 — La ricorrente sostiene che tali statistiche non contraddicono il suo punto di vista, giacché l'aumento delle esportazioni di semi di soia argentini verso la Comunità sarebbe una conseguenza di un importante accrescimento della produzione, verificatosi a partire dal 1980, cui avrebbe fatto riscontro l'incapacità dell'industria argentina di adeguare tempestivamente le sue capacità di trasformazione. Si tratterebbe quindi di una situazione temporanea, che dovrebbe sparire non appena le capacità di trasformazione avranno raggiunto un livello soddisfacente.

26 — Vedasi del resto, per quanto riguarda questi due argomenti, § 23 supra nonché le note 22 e 23.

tale tipo di licenze<sup>28</sup>. Il solo problema che sorge è quindi quello relativo all'asserita sospensione delle licenze.

A questo riguardo, v'erano nella denuncia elementi di prova sufficienti? Si deve osservare che l'articolo di stampa prodotto dalla ricorrente non proviene da una fonte ufficiale e neppure da una fonte argentina, ma è presumibilmente tratto da una rivista specializzata europea o americana, la cui origine non è indicata con chiarezza né nella denuncia né nel ricorso. Detto articolo è dedicato all'aumento delle imposte differenziali operato in conseguenza di una svalutazione del 18% della moneta argentina ed è soltanto verso la fine dell'articolo che viene segnalata la sospensione temporanea della registrazione delle esportazioni durante il periodo richiesto per provvedere ai « necessari adattamenti ». Il testo stesso del suddetto articolo indica pertanto che, se c'è stata restrizione, ciò si è verificato unicamente a titolo temporaneo e in occasione di una modifica del sistema delle imposte differenziali, sistema che, se ci si richiama al testo dell'art. XI, n. 1, non rientra, di per sé, nel campo d'applicazione di tale norma.

Visto che la sola prova fornita è un articolo di stampa di cui è abbastanza vaga l'origine e che, supponendone l'esistenza anche solo temporanea, la restrizione in causa non sarebbe caduta, trattandosi di una componente di un sistema di tassazione, sotto il divieto dell'art. XI, n. 1, ritengo che, così stando le cose, la Commissione potesse de-

cidere che la denuncia della Fediol non conteneva elementi sufficienti a provare l'esistenza di restrizioni illecite all'esportazione. Neppure qui i dati statistici forniscono elementi concludenti.

#### *Asserita violazione dell'articolo XX del GATT*

28. L'art. XX elenca un certo numero di pratiche che, malgrado la loro natura di ostacolo agli scambi, sono tuttavia espressamente autorizzate nell'ambito del GATT nel rispetto della condizione (generale) che non siano mezzi di discriminazione arbitraria od ingiustificata né restrizioni dissimulate del commercio internazionale. La ricorrente ha sostenuto che le pratiche argentine denunciate costituiscono una violazione dell'art. XX, lett. i) (questo mezzo è riportato in esteso nella relazione d'udienza, § 50). Tale articolo, che autorizza una deroga sottoposta a condizione in tema di restrizioni all'esportazione di materie prime nazionali, rappresenta, secondo la ricorrente, una disposizione autonoma di divieto, qualora le condizioni in essa enunciate non siano soddisfatte. La ricorrente aggiunge che, anche se la Corte non dovesse condividere questa tesi, le pratiche denunciate dovrebbero comunque considerarsi illecite in quanto incompatibili con il combinato disposto dell'art. XX, da una parte, e degli artt. III, XI, n. 1, e XXIII, dall'altra. L'asserita violazione dell'art. XX è stata invocata dalla Fediol nelle sue osservazioni integrative del 9 maggio 1986. La Commissione respinge la tesi secondo cui l'art. XX, che, a suo parere, non contiene obblighi sufficientemente concreti, enuncerebbe un divieto autonomo. Essa afferma che, l'art. XX, lett. i), contenendo una deroga all'art. XI, non può trovare applicazione se non in presenza d'una

28 — Vedasi, in particolare, il « panel report » sul programma CEE in materia di prezzi minimi all'importazione, di licenze e di depositi cauzionali, relazione approvata il 18 ottobre 1978. Vedasi « Art. XI, n. 4 », *Analytical Index* (edizione GATT su fogli mobili, Ginevra).

violazione del suddetto articolo (cioè di fronte a restrizioni quantitative all'esportazione), circostanza estranea al caso in esame (vedansi §§ da 24 a 27, supra).

cie quest'obbligo è soddisfatto, poiché la decisione della Commissione era essenzialmente fondata su un'analisi degli artt. III, XI e XXIII.

29. Condivido il punto di vista della Commissione. Tanto il testo dell'art. XX<sup>29</sup> quanto la prassi seguita nell'applicarlo mostrano che non lo si considera come una norma che crei, di per sé, obblighi o divieti specifici. Del resto, il metodo che consiste nel riformulare una norma di portata generale partendo da una deroga a questa norma mi sembra un metodo d'interpretazione discutibile. La Commissione poteva dunque decidere a buon diritto che su questo punto la denuncia della Fediol non apportava prove sufficienti.

Se è vero (come sottolinea la ricorrente) che, nella decisione impugnata, la Commissione non ha esaminato l'asserita violazione dell'art. XX, essa fa tuttavia valere a questo riguardo che la sua decisione non deve prendere posizione in dettaglio su tutti gli argomenti svolti nella denuncia. La regola enunciata nella prima sentenza Fediol pronunciata dalla Corte è che la decisione della Commissione deve essere notificata al denunciante e che « detta informazione deve contenere perlomeno un'esposizione delle conclusioni essenziali della Commissione ed una sintesi dei relativi motivi così come (...) (si) dispone per il caso di chiusura delle indagini formali » (Racc. 1983, pag. 2934, punto 25 della motivazione). Nella fattispe-

B — È stato violato l'articolo XXIII del GATT relativo alla procedura da seguire?

30. L'art. XXIII si propone di difendere le concessioni ed i vantaggi accordati in applicazione del GATT. Esso consente alle parti contraenti del GATT d'intervenire in certi casi qualora constatino che una concessione o un vantaggio per esse derivante dall'accordo risulta annullato perché un'altra parte contraente non adempie i propri obblighi [lett. a)] o perché un'altra parte contraente tiene un determinato comportamento, contrario o meno alle disposizioni dell'accordo [lett. b)] o perché esiste un'altra situazione [lett. c)]. La ricorrente sostiene che taluni vantaggi accordati alla Comunità sono ridotti a zero o da un comportamento dell'Argentina contrario alle norme del GATT o da un comportamento illecito dell'Argentina, che non è tuttavia contrario alle disposizioni del GATT. Nella prima ipotesi, non sarebbe necessario provare che i vantaggi sono soppressi, come dice il testo dell'accordo, giacché la violazione dell'accordo GATT costituisce un inizio di presunzione di lesione ad un vantaggio<sup>30</sup>, mentre, nella seconda ipotesi, la soppressione dei vantaggi consisterebbe nella violazione del legittimo affidamento in almeno tre punti.

29 — La ricorrente non è stata in grado di citare alcun precedente né alcuna presa di posizione dottrinale a conforto della sua affermazione. Rimando, se necessario, alle note, decisioni e dichiarazioni fatte a proposito dell'art. XX del GATT, quali sono state riportate nell'*Analytical Index*, già citato; esse non offrono il minimo appiglio alla tesi della ricorrente.

30 — Vedasi al riguardo l'*Analytical Index*, a proposito dell'art. XXIII, n. 11, lett. a).

Prima di analizzare più in dettaglio questa argomentazione, occorre osservare che la ricorrente non può dimostrare — e meno che mai in questa fase del procedimento — che l'art. XXIII è stato violato *in quanto tale*. Non figura infatti in detto articolo *alcuna* norma di diritto sostanziale. Esso prevede esclusivamente una procedura che le parti contraenti del GATT che lo desiderino debbono seguire quando ritengono che un vantaggio risultante dall'accordo sia stato leso o annullato. Esso riguarda quindi l'eventuale intervento di un contraente del GATT che si ritenga svantaggiato (nella fattispecie si tratterebbe della Comunità) e non contiene alcuna norma che permetta di valutare le pratiche denunciate (nella fattispecie si tratta delle pratiche seguite dall'Argentina). Per di più, la parte contraente che si ritenga svantaggiata è l'unica cui spetta, se lo desidera, avviare la procedura contemplata nel suddetto articolo.

Il potere di cui dispongono le parti contraenti del GATT implica manifestamente un ampio potere discrezionale che, per quanto riguarda la Comunità nella sua qualità di parte contraente del GATT e conformemente al regolamento (CEE) n. 2641/84, non è esercitato che nel corso dell'ultima fase, vale a dire, alla fine del procedimento d'esame propriamente detto quando occorre decidere quali provvedimenti si adotteranno per affrontare una pratica commerciale illecita la cui esistenza è ormai, a quel punto, definitivamente accertata. L'art. 10, n. 2, del regolamento (CEE) n. 2641/84 dispone, per quel momento, che siano poste in atto le procedure internazionali di consultazione e di composizione delle controversie eventualmente applicabili, come quelle previste nell'art. XXIII del GATT, e che lo siano sulla

base di un meccanismo decisionale complesso disciplinato dagli artt. 11, n. 2, lett. a), e 12 del regolamento (CEE) n. 2641/84. Richiamandosi all'art. XXIII del GATT, la ricorrente finisce quindi in realtà col domandare alla Corte di sindacare fin d'ora una decisione che la Commissione [con la partecipazione del Consiglio: vedasi art. 12 del regolamento (CEE) n. 2641/84] non ha ancora adottato e non poteva ancora adottare in questa fase, tenuto conto della procedura prevista dal regolamento (CEE) n. 2641/84<sup>31</sup>.

In realtà la ricorrente si serve dell'art. XXIII per far valere la violazione di diversi articoli del GATT e di un certo numero di principi generali del diritto di cui parecchi non sono o sono a malapena menzionati nella sua denuncia. Sebbene, per le ragioni d'ordine generale che ho illustrato in precedenza, non mi sia possibile affrontare la discussione di questi articoli e principi, li esaminerò nondimeno brevemente a titolo sussidiario e, per così dire, attraverso il prisma dell'art. XXIII. Ciò facendo, non terrò conto degli articoli del GATT che ho già commentato (cioè gli artt. III, XI e XX) e che sono di nuovo invocati — ma ora congiuntamente — dalla ricorrente. Non avendo constatato alcuna violazione di questi articoli isolatamente considerati, non vedo come potrebbero essere trasgrediti congiuntamente.

31 — Non esaminerò qui in quale misura una decisione di questo tipo presa dalla Commissione, con riserva di un intervento (in realtà, di un veto) del Consiglio, possa venire assoggettata a sindacato giurisdizionale. Si tratta in effetti di un « atto politico » nel pieno senso della parola, emanato in un contesto internazionale, poiché si tratta questa volta (non dell'interpretazione ma) dell'attuazione di un meccanismo previsto da un accordo internazionale.

*Asserita violazione del combinato disposto degli articoli XVI e XX e asserita violazione del preambolo in correlazione con l'articolo XXIII del GATT*

31. Con riferimento all'art. XXIII del GATT la ricorrente sostiene anzitutto (dopo aver addotto la violazione degli artt. III, XI e XX, di cui ho già parlato) che le pratiche argentine azzerano certi vantaggi in quanto violano l'art. XVI, sezione A, del GATT, che vieta le sovvenzioni. L'applicazione dell'art. XVI del GATT — dapprima isolatamente considerato e poi in collegamento con l'art. XX che ho già commentato e scartato (vedasi § 28, supra) — è invocata dalla ricorrente, per quanto riguarda le pratiche argentine in questione, per la prima volta nel suo ricorso.

Si può osservare, in proposito, che nell'ambito del presente ricorso d'annullamento, la Fediol non può più trarre argomento da una norma del GATT che non aveva menzionato nella sua denuncia o che perlomeno non aveva menzionato anteriormente all'adozione da parte della Commissione della decisione oggi impugnata<sup>32</sup>. Per di più, tale norma concerne la concessione di sovvenzioni, vale a dire, una materia che esula dalla sfera d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2641/84 (vedasi § 7, nota 4, supra)<sup>33</sup>.

32 — La ricorrente ritiene che la Corte debba esaminare tutti i mezzi sollevati prima che la decisione della Commissione diventasse definitiva. Questo ragionamento mi sembra scorretto nel contesto della causa di cui oggi ci occupiamo. Si tratta qui infatti di accertare se la Commissione ha avuto ragione nel ritenere di non disporre, nel momento in cui ha adottato la decisione impugnata, di prove sufficienti per giustificare l'apertura di un'inchiesta [art. 3 del regolamento (CEE) n. 2641/84]. È ovvio che la Commissione non era tenuta a prendere in considerazione elementi di prova di cui non disponeva in quel determinato momento e che non poteva quindi valutare (salvo che una violazione dell'art. XVI non risultasse con chiarezza da elementi di prova contenuti nella denuncia, ciò che non è qui avvenuto: vedasi nota seguente).

33 — La ricorrente afferma, certo, che l'art. XVI del GATT non riguarda soltanto le sovvenzioni, bensì anche « qualsiasi forma di protezione dei redditi o di sostegno dei prezzi » (vedasi art. XVI, n. 1), ma il testo dell'art. XVI lascia tuttavia chiaramente capire che con questa espressione si intende una forma di sovvenzione.

La ricorrente afferma inoltre che la decisione della Commissione costituisce pure una violazione dei principi enunciati nel preambolo del GATT (divieto generale di provvedimenti discriminatori) in collegamento con gli articoli del GATT che enunciano norme specifiche a proibizione di qualsiasi discriminazione. La Commissione ritorce che il preambolo del GATT non enuncia alcun particolare obbligo il cui mancato rispetto possa *di per sé* costituire una violazione dell'accordo. Su questo punto, pure, ci si può schierare con la Commissione.

*Asserita violazione del principio del legittimo affidamento in correlazione con l'articolo XXIII del GATT*

32. La ricorrente afferma a giusto titolo che la procedura di cui all'art. XXIII del GATT può pure essere avviata (ma in proposito è opportuno ricordarsi di quanto detto sopra al § 30) quando una parte contraente del GATT perda un vantaggio non già in seguito alla violazione di un obbligo specifico enunciato nell'accordo, bensì in seguito ad un diverso provvedimento adottato da un'altra parte contraente [o addirittura in ragione dell'esistenza di altre situazioni: vedasi art. XXIII, n. 1, lett. c)]. Questa nozione di provvedimento può, come la ricorrente ha già sostenuto nella sua denuncia e ripetuto in seguito con maggiori dettagli nel suo ricorso, estendersi anche alla violazione dei principi generalmente riconosciuti come il principio della buona fede o addirittura il divieto di discriminazione (cui si accenna nel preambolo dell'accordo GATT) o il divieto di sottrarsi al rispetto degli obblighi derivanti del GATT (in particolare al rispetto del divieto di concedere sovvenzioni che risulta dal combinato disposto degli artt. XVI e XX).

Il vantaggio perso dalla Comunità in seguito a tale violazione consisterebbe nel legittimo affidamento della Comunità stessa, che sarebbe stato leso in almeno tre punti (per ulteriori dettagli vedasi relazione d'udienza, § 60).

Per contro la Commissione ritiene, nella sua decisione, che la ricorrente non precisi il vantaggio che sarebbe venuto meno a causa delle pratiche argentine denunciate. In proposito, la decisione rileva che la consolidazione a livello zero del dazio all'importazione sui pannelli di soia — presentata dalla ricorrente come un vantaggio ora perduto — non portava alcun beneficio alla Comunità (argomento cui la ricorrente replica sostenendo che esiste un vantaggio indiretto, cioè la possibilità per la Comunità di esigere per questa via concessioni dalla controparte); che nessun negoziato s'è svolto con l'Argentina in proposito e che i vantaggi risultanti dall'accordo GATT non devono essere valutati settorialmente, ma globalmente. Nel suo controricorso la Commissione aggiunge ancora che « la lesione di un vantaggio » ai sensi dell'art. XXIII del GATT non riguarda vantaggi di carattere generale come l'assenza di distorsioni della concorrenza internazionale o l'assenza di pregiudizi per l'industria nazionale, ma designa vantaggi ben determinati negoziati dallo Stato interessato.

33. Mi pare che il rifiuto della Commissione di aprire un procedimento d'esame, fondato com'è sugli argomenti di cui s'è detto, sia giustificato. Anzitutto e soprattutto perché, come ho ricordato sopra in termini generali riferendomi all'art. XXIII, una decisione della Commissione basata su tale articolo non può ancora essere adottata nella fase

procedurale di cui ci occupiamo nella presente causa (vedasi § 30, supra). In seguito perché il fatto di « eludere il legittimo affidamento » non può, secondo me, essere qualificato come lesione di un vantaggio ai sensi dell'art. XXIII del GATT, e certamente non nel caso in cui si tratta di aspettative così generiche come quelle invocate dalla ricorrente. Per quanto riguarda la più concreta di queste aspettative (la consolidazione a livello zero dell'aliquota dei dazi sui pannelli di soia) le osservazioni fatte dalla Commissione lasciano sussistere seri dubbi quanto alla legittimità di detta aspettativa. Infine, è estremamente discutibile che ci si trovi nel presente caso di fronte ad una violazione del principio della buona fede. Come ho ricordato in precedenza (vedasi § 14, supra) questo principio di interpretazione delle norme dei trattati si riferisce alla necessità, quando si esigono misure nei confronti di un'altra parte contraente, di non procedere unicamente sulla base delle proprie convinzioni, ma di tener conto ugualmente di quelle delle altre parti contraenti.

*Asserita violazione dell'articolo XXXVI che definisce gli obiettivi generali del GATT*

34. Nelle osservazioni integrative da essa depositate a completamento della denuncia il 9 maggio 1986 (cioè prima che la Commissione emanasse la decisione impugnata) la Fediol ha pure sostenuto che occorre applicare l'art. XXXVI del GATT, articolo in cui le parti contraenti enunciano un certo numero di obiettivi generali da perseguire nell'ambito del commercio internazionale. La decisione impugnata non affronta questa parte della denuncia. Nel corso del procedimento dinanzi alla Corte la ricorrente non ha concluso formalmente su questo punto.

Io sono del parere che si possa condividere il punto di vista della Commissione quando afferma che l'art. XXXVI non contiene alcun obbligo munito di sanzione giuridica e che non si può dunque constatare sulla base di questo articolo l'esistenza di una pratica commerciale illecita.

### C — Sintesi della seconda parte

35. Le osservazioni fin qui svolte non permettono di ritenere che, nell'impugnata decisione, la Commissione abbia usato impropriamente della sua competenza.

#### Le spese

36. La ricorrente chiede che la Commissione sia condannata al pagamento delle spese anche se dovesse vincere la causa. Essa fonda tale richiesta sull'art. 69, § 3, seconda frase, del regolamento di procedura che permette alla Corte di condannare una parte, anche se non soccombente, a rimborsare all'altra le spese che le ha causato e che la Corte riconosce come superflue o defatigatorie. Ritengo tuttavia che non sia necessario soffermarci sulla questione visto che

gli argomenti di merito sollevati dalla ricorrente non resistono all'esame, come s'è visto in precedenza, e che, nel respingere la denuncia, la Commissione non ha dato del regolamento (CEE) n. 2641/84 un'interpretazione inutilmente rigida che abbia fatto subire alla ricorrente « spese superflue o defatigatorie ».

Suggerisco tuttavia di applicare la norma di cui all'art. 69, § 3, prima frase, che consente alla Corte di compensare le spese se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi. Nel presente caso, si deve, a mio avviso, respingere il mezzo che la Commissione ha tratto da ciò che essa chiama il suo potere discrezionale e che ha invocato per eccepire l'irricevibilità del ricorso d'annullamento. Per questo motivo ritengo che ciascuna delle parti debba sopportare le proprie spese (vedasi, in particolare, sentenza 9 marzo 1978, causa 54/77, Herpels, Racc. 1978, pag. 585; sentenza 18 marzo 1980, cause riunite 154, 205, 206, da 226 a 228, 263 e 264, 39, 31, 83 ed 85/79, Valsabbia, Racc. 1980, pag. 907; sentenza 25 febbraio 1985, causa 56/83, Italia/Commissione, Racc. 1985, pag. 705).

### Conclusioni

37. Sulla base dell'analisi sopra svolta concludo proponendo:

- 1) il rigetto dell'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione contro il ricorso proposto dalla ricorrente per l'annullamento della decisione emanata dalla Commissione il 22 dicembre 1986;

- 2) il rigetto del ricorso proposto dalla ricorrente per ottenere l'annullamento della citata decisione della Commissione;
- 3) la condanna di ciascuna delle parti a sopportare le proprie spese.