CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIEGBERT ALBER
presentate il 10 febbraio 2000 *

I — Introduzione

1. Il presente procedimento di rinvio pregiudiziale riguarda in sostanza le seguenti questioni: in primo luogo, occorre verificare se dei dati — protetti — relativi a taluni seminativi coltivati nel corso degli anni passati dal precedente gestore di un'azienda agricola potessero essere comunicati dal Ministero dell'Agricoltura al nuovo gestore, trattandosi di dati di cui quest'ultimo aveva bisogno per poter richiedere regolarmente i pagamenti compensativi per i terreni messi a riposo. In secondo luogo, viene sollevato il quesito se l'autorità competente potesse irrogare sanzioni nei confronti del richiedente che avesse fatto dichiarazioni false nella domanda di aiuti, qualora la falsità delle dichiarazioni fosse dovuta al fatto che il richiedente non aveva ottenuto dall'autorità alcuna informazione. Infine, occorre stabilire se, a loro volta, le sanzioni potessero essere fondate su dati di cui era stata rifiutata la divulgazione.

II — Il contesto normativo

1. *Il diritto comunitario*

a) Regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 1765, che istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi [1].

2. Con questo regolamento è stato istituito un nuovo regime di sostegno per garantire un migliore equilibrio del mercato. Per quanto riguarda l'equilibrio del mercato il preambolo del regolamento recita quanto segue:

«(...) il mezzo migliore per conseguire tale obiettivo consiste nel ravvicinare i prezzi comunitari per taluni seminativi ai prezzi del mercato mondiale e nel compensare la perdita di reddito causata dalla riduzione dei prezzi istituzionali mediante un pagamento compensativo a favore degli agricoltori che seminano i prodotti in questione; (...)pertanto le superfici ammissibili devono essere limitate alle superfici destinate ai seminativi o che hanno fruito di un regime

* Lingua originale: il tedesco.

1 — GU L 181 pag. 12.

di aiuti con fondi pubblici perché messe a riposo; (...)».

3. I seminativi in questione sono quelli indicati nell'allegato I, ai sensi dell'art. 1 del regolamento.

4. L'art. 2 dispone quanto segue:

«(...)

2. Il pagamento compensativo è fissato per ettaro ed è differenziato su scala regionale.

Il pagamento compensativo è accordato per la superficie investita a seminativi o ritirata dalla produzione conformemente all'articolo 7 del presente regolamento e che non è superiore ad una superficie di base regionale. Questa è data dal numero medio di ettari della stessa, (...).

3. Uno Stato membro può applicare, anziché un sistema di superfici di base regionale, un sistema di superfici di base individuali.

(...)

5. Il pagamento compensativo è concesso nel quadro di:

a) un "regime generale" accessibile a tutti i produttori o

b) un "regime semplificato" riservato ai piccoli produttori.

I produttori che chiedono il pagamento compensativo nel quadro del regime generale hanno l'obbligo di ritirare dalla produzione parte della superficie della loro azienda e ricevono una compensazione per tale obbligo.

(...)».

5. L'art. 7 prevede quanto segue:

«1. Per ciascun produttore che chiede il pagamento compensativo nel quadro del regime generale, l'obbligo di ritiro dei seminativi dalla produzione è fissato:

(...)

— nel caso di una superficie di base individuale, come riduzione percentuale della rispettiva superficie di base.

(...)

La terra messa a riposo è soggetta a rotazione (...)».

All'epoca dei fatti di causa, la percentuale da mettere a riposo ammontava al 10% della superficie.

b) Regolamento (CEE) del Consiglio 27 novembre 1992, n. 3508, che istituisce un sistema integrato di gestione e di controllo di taluni regimi di aiuti comunitari [2].

6. Come si evince dal preambolo di questo regolamento, prima della sua adozione, «date le strutture eterogenee dei vari regimi di aiuto, la gestione e il controllo dei medesimi da parte degli Stati membri si effettua[va]no secondo norme proprie a ciascun regime; (...) tuttavia, nel quadro della riforma della politica agricola comune, nel riorientare le misure di mercato esistenti la Comunità ricorre in ampia misura agli aiuti diretti al produttore, sia nel settore della produzione vegetale che in quello della produzione animale; (...) nell'intento di adeguare i meccanismi di gestione e di controllo alla nuova situazione e di rafforzarne l'efficacia e la redditività, occorre creare un nuovo sistema integrato di gestione e di controllo (...)». Discende inoltre dal preambolo che questo nuovo sistema dovrebbe anche contribuire ad evitare e a sanzionare le irregolarità. Il sistema integrato di gestione e di controllo prevede fondamentalmente che gli Stati membri realizzino basi di dati informatizzate e registrino i dati desunti dalle domande di aiuti.

2 — GU L 355, pag. 1.

Gli articoli rilevanti nel caso di specie dispongono nel modo seguente:

7. Articolo 2

«Il sistema integrato comprende gli elementi seguenti:

a) una base di dati informatizzata;

b) un sistema alfanumerico di identificazione delle parcelle agricole;

(...)

d) domande di aiuti;

e) un sistema integrato di controllo.»

8. Articolo 3

«1. Nella base di dati informatizzata vengono registrati, per ciascuna azienda agricola, i dati desunti dalle domande di aiuto. Questa base di dati deve, in particolare, consentire di consultare in modo diretto ed immediato presso l'autorità competente dello Stato membro i dati relativi almeno agli ultimi tre anni civili e/o campagne consecutive.

(...)».

9. Relativamente alla protezione dei dati, l'art. 9 prevede quanto segue:

«Gli Stati membri prendono le misure necessarie per assicurare la protezione dei dati rilevati [3]».

c) Regolamento (CEE) n. 3887/92 della Commissione, del 23 dicembre 1992, recante modalità di applicazione del sistema integrato di gestione e di controllo relativo a taluni regimi di aiuti comunitari [4].

10. Secondo quanto si evince dal preambolo, queste modalità di applicazione

3 — Le disposizioni nazionali applicabili al caso di specie risultano dal *Data Protection Act* del 1984.

4 — GU L 391, pag. 36.

furono adottate anche per evitare o sanzionare le irregolarità e le frodi. A tale scopo l'art. 9 prevede sanzioni proporzionate alla gravità delle irregolarità.

L'art. 9 così dispone:

«(...)

2. Qualora si constati che la superficie dichiarata in una domanda d'aiuto per superficie supera la superficie determinata (...) la superficie effettivamente determinata viene ridotta:

— di due volte l'eccedenza constatata, se quest'ultima supera del 2% (...) la superficie determinata ed è uguale al 10% al massimo della medesima;

— del 30%, se l'eccedenza constatata supera del 10% la superficie determinata ed è uguale al 20% al massimo della medesima.

Qualora l'eccedenza constatata sia superiore al 20% della superficie determinata, non è concesso nessuno aiuto legato alla superficie.

Tuttavia, in caso di falsa dichiarazione formulata deliberatamente o per negligenza grave, l'imprenditore è escluso:

— dal beneficio del regime di aiuto in questione per l'anno civile considerato

e

— in caso di falsa dichiarazione formulata deliberatamente dal beneficio di qualsiasi regime di aiuto (...) per l'anno civile successivo (...).

Le suddette diminuzioni non sono applicate, qualora, per la determinazione della superficie, l'imprenditore comprovi di essersi interamente basato su informazioni ufficiali riconosciute dalla competente autorità.

(...)».

2. *Il procedimento amministrativo nazionale*

11. Per quanto concerne lo svolgimento del procedimento nazionale per la domanda di aiuti, il giudice di rinvio espone quanto segue:

«Nel Regno Unito le domande di PCS [pagamenti per i coltivatori di seminativi] devono essere effettuate su un modulo SIGC [5] che si compone di due parti: un modulo di base (Base Form) ed un tabulato di dati relativi al campo (Field Data Printout). Il tabulato dei dati relativi al campo elenca separatamente ciascuno dei campi del richiedente. Per ogni campo l'agricoltore deve indicare quale tipo di coltivazione vi è stata effettuata o se vi sia stato un ritiro dalla produzione. Ogni anno il convenuto invia a tutti gli agricoltori, che richiedano un PCS e che rimangano in possesso, come prima, dello stesso terreno, un tabulato informatizzato sul quale sono stampati i dati da essi dichiarati nella domanda dell'anno precedente. L'agricoltore deve perciò apportare solo i cambiamenti necessari per completare la sua domanda SIGC.

Nel Regno Unito ogni modulo di base utilizzato dal convenuto impone al richiedente di dichiarare che le informazioni in esso contenute sono esatte e che "esse possono essere trasmesse, in via confidenziale, dal/dai competente/i dipartimento/i dell'agricoltura agli agenti debitamente autorizzati, allo scopo di controllare la loro veridicità, valutando il/i regime/i a cui si riferisce tale domanda, o per essere utilizzati nelle più ampie aree di azione dei competenti dipartimenti dell'agricoltura".

A causa di questo requisito apposto sul modulo di base del Regno Unito, l'agricoltore, nel primo anno in cui coltiva una parcella agricola specifica, riceve un tabulato in bianco dei dati relativi al campo e ci si aspetta che si procuri le informazioni, che dovrebbero essere incluse nel tabulato, da fonti diverse dal Ministery of Agriculture, Fisheries and Food [6]. Nel caso in cui un agricoltore sia in grado di dimostrare al convenuto che vi sono circostanze eccezionali e di aver esperito tutti i mezzi convenzionali per ottenere le informazioni che sono normalmente stampate sul tabulato dei dati relativi al campo, allora il convenuto può fornirgli alcune di queste informazioni».

III — I fatti

12. I ricorrenti nel procedimento a quo, i coniugi Fisher (in prosieguo: «i ricorrenti») gestiscono tre aziende agricole. Fino al 1995 due di queste aziende, di proprietà della società Flint Co. Ltd. (in prosieguo: la «Flint»), erano affittate al signor Nicholson. Nel 1994 fu avviata una procedura fallimentare nei confronti del signor Nicholson e il contratto di affitto fu risolto. La Flint rientrava in possesso delle aziende agricole solo alla fine del mese di ottobre 1995.

5 — Modulo del sistema integrato di gestione e di controllo.

6 — In prosieguo: il «convenuto».

13. Nell'estate del 1995, dunque ancora prima della restituzione delle aziende, fu richiesto al signor Fisher, da alcuni incaricati della Flint, di controllare i seminativi di entrambe le aziende agricole, al fine di stabilire cosa potesse essere raccolto. Tale ispezione fu effettuata dal signor Fisher accompagnato da un consulente agronomo.

14. Dopo che la Flint era rientrata in possesso delle aziende alla fine dell'ottobre 1995, i ricorrenti iniziarono a gestirle. La loro intenzione era di mettere a riposo alcune parcelle e di richiedere aiuti per tale messa a riposo.

15. Tuttavia, né il signor Nicholson né alcun'altra persona che agisse per suo conto fornirono ai ricorrenti informazioni sulla precedente gestione. Di conseguenza, al principio del mese di novembre 1995, i ricorrenti richiesero queste informazioni al convenuto, non essendo riusciti ad ottenerle da nessun'altra fonte. In particolare, chiesero dei chiarimenti sulle superfici delle due aziende che dessero titolo a pagamenti compensativi per la messa a riposo dei terreni e sui tabulati dei dati dei terreni degli anni precedenti. Con lettera del 7 novembre 1995 e facendo riferimento alla legge sulla protezione dei dati personali del 1984 (Data Protection Act), l'autorità competente rifiutò di fornire alcuna delle informazioni richieste. A questo riguardo essa precisava che: «se per circostanze eccezionali Lei non è in grado di ottenere le necessarie informazioni dalle fonti indicate, potremo considerare di rilasciare le informazioni essenziali riguardanti il terreno».

16. Con lettera del 21 novembre 1995, l'autorità competente riconobbe che i ricorrenti avevano esaurito tutti i mezzi convenzionali per ottenere le informazioni desiderate e fornì loro alcune indicazioni di base concernenti i terreni di entrambe le aziende agricole, nonché informazioni circa le superfici che erano state messe a riposo negli anni precedenti. Ma non veniva fornita alcuna informazione sulle colture che erano state praticate sulle diverse parcelle, stando ai tabulati sui dati del terreno degli anni precedenti.

17. Quando tali informazioni pervennero ai ricorrenti, essi avevano già iniziato a seminare una parte del terreno. La parte restante della semina sarebbe stata effettuata nella primavera successiva.

18. Il 3 maggio 1996 i ricorrenti inviarono all'autorità competente il modulo per la richiesta di pagamenti compensativi per la messa a riposo dei terreni. Il 26 novembre 1996 essi furono informati del fatto che, nell'esaminare la loro domanda, era stato accertato che due parcelle, che i ricorrenti avevano messo a riposo, non davano effettivamente titolo a pagamenti compensativi a causa delle coltivazioni praticate in passato. Per tale motivo i pagamenti dovevano essere rifiutati.

19. Ai sensi dell'art. 9 del regolamento n. 3887/92 venivano, quindi, irrogate san-

zioni nei confronti dei ricorrenti, in quanto avevano messo a riposo terreni che non davano diritto ad aiuti.

20. Contro il provvedimento di irrogazione di sanzioni, i ricorrenti proponevano ricorso, il quale fu respinto. Veniva quindi avviato un procedimento di riesame dinanzi la High Court, finalizzato all'annullamento del provvedimento dell'autorità competente relativo alle sanzioni, nonché al risarcimento dei danni. Nel corso di questo procedimento i ricorrenti hanno sostenuto che l'errore commesso nel mettere a riposo terreni che non davano titolo ad aiuti fosse derivato solo dal fatto che l'autorità competente si era rifiutata di fornire informazioni più dettagliate sulla precedente coltivazione dei terreni messi a riposo. Inoltre, l'autorità competente non avrebbe dovuto utilizzare contro i ricorrenti le informazioni che aveva loro negato.

21. Di risposta, il convenuto ha affermato di non aver potuto fornire ulteriori dettagli sulle coltivazioni praticate, perché altrimenti sarebbe venuto meno ai suoi obblighi nei confronti del signor Nicholson e del liquidatore. Era tuttavia tenuto ad utilizzare tali informazioni per verificare se il terreno che i ricorrenti avevano messo a riposo fosse ammesso al beneficio.

22. Nel corso del procedimento a quo il convenuto — come ha anche riconosciuto il giudice di rinvio — ha sostenuto che i ricorrenti avrebbero potuto verificare se i terreni messi a riposo dessero titolo ad aiuti, qualora avessero utilizzato le informazioni di cui essi stessi disponevano, in seguito all'ispezione del terreno che avevano effettuato nell'estate del 1995, e quelle che avevano ricevuto dall'autorità competente nel novembre del 1995. Il giudice a quo è peraltro pervenuto alla conclusione che, qualora avessero ricevuto, prima della semina nella primavera del 1996, le informazioni aggiuntive richieste, i ricorrenti avrebbero messo a riposo solo terreni che dessero titolo al beneficio. La circostanza che essi non l'avessero fatto sarebbe da ricondurre direttamente al fatto che non avevano ricevuto le informazioni aggiuntive richieste.

23. Per stabilire in quale misura l'autorità competente fosse tenuta a fornire ai ricorrenti le informazioni richieste, e se, nonostante il rifiuto di fornirle, fosse legittimata a irrogare sanzioni, il giudice a quo ha sottoposto alla Corte tre questioni pregiudiziali.

IV — Questioni pregiudiziali

«1. a) Se gli artt. 3, n. 1, e 9 del regolamento (CEE) n. 3508/92, unitamente ai principi generali di diritto comunitario, consentano che siano divulgate a terzi informazioni contenute in una base di dati informatizzata istituita in base all'art. 2 e relative a dati forniti da una persona o per conto di una persona

che ha precedentemente presentato una domanda di pagamenti in base al regime dei pagamenti per i seminativi ('Arable Area Payments').

b) In caso di soluzione affermativa della questione sub a), se la divulgazione che la competente autorità è tenuta per legge sia limitata, in relazione a coloro che ne possono essere i destinatari:

i) alle persone autorizzate dal precedente richiedente sul modulo base del Regno Unito ('UK Base Form') e/o

ii) alle persone che richiedono le informazioni unitamente alla loro domanda di aiuti all'agricoltura in relazione alle stesse superfici del precedente richiedente, anche se il precedente richiedente si rifiuta di fornire tali informazioni;

e, in relazione alle informazioni che devono essere fornite:

iii) a quelle informazioni che non costituiscono informazioni commercialmente riservate; e/o

iv) a quelle informazioni che è necessario divulgare per far sì che la persona che richiede tali informazioni possa evitare, prendendo opportune misure, di incorrere in sanzioni in relazione alla sua domanda di aiuti per l'agricoltura.

2) In caso di soluzione affermativa della questione sub a), e qualora le competenti autorità abbiano illegittimamente omesso di fornire le informazioni richieste in circostanze in cui, se l'interessato avesse ricevuto le informazioni, avrebbe ritirato dalla produzione solo superfici per cui era legittimo farlo, se l'imposizione di sanzioni ai sensi dell'art. 9 del regolamento (CEE) n. 3887/92 divenga illegittima per questo unico motivo.

3) Se le autorità competenti, indipendentemente dal fatto che la loro omissione di fornire informazioni fosse legittima o illegittima, possano utilizzare contro una persona informazioni che, nonostante una richiesta in tal senso, si erano rifiutate di fornirle».

V — Argomenti delle parti

24. Con riferimento alla prima questione, i ricorrenti sostengono che l'art. 3 del regolamento n. 3508/92 va «interpretato» nel senso di «obbligare» gli Stati membri ad assicurare che i dati registrati nella base di dati informatizzata possano essere consultati su domanda da indirizzare all'autorità competente. Tale interpretazione rifletterebbe l'obiettivo essenziale del regolamento che è di impedire casi di frode, e le finalità della politica agricola comune, quali la trasparenza, la parità di trattamento, la tutela dell'affidamento e l'osservanza del diritto alla difesa.

25. Ad avviso dei ricorrenti, dall'art. 9 (protezione dei dati) del regolamento n. 3508/92 non derivano limitazioni dell'obbligo di comunicare i dati; anzi, in mancanza di una disposizione espressa, siffatte limitazioni possono essere invocate solo alla luce di un bilanciamento degli interessi adeguatamente motivato. In questo contesto, dovrebbe anche essere rispettato il principio di proporzionalità, di modo che possano essere utilizzati solo gli strumenti necessari a tutelare gli interessi contrapposti in gioco. Poiché nel caso di specie non sarebbero stati invocati motivi di questo genere, il rifiuto iniziale di divulgare i dati non sarebbe stato giustificato.

26. Qualora, tuttavia, l'autorità competente — in questi termini i ricorrenti con riguardo alla seconda questione — non avesse comunicato i dati richiesti, in contrasto con il regolamento n. 3508/92 e dunque «illegittimamente», essa non avrebbe potuto irrogare alcuna sanzione in base a tali dati ai sensi del regolamento n. 3887/92. Inoltre, o in via subordinata, essi sostengono che manca una chiara e univoca base giuridica per le sanzioni. Infine, l'autorità competente avrebbe abusato dei suoi poteri e/o non avrebbe tenuto conto delle legittime aspettative dei ricorrenti e/o irrogato sanzioni sproporzionate. In ogni caso, un'autorità non potrebbe fondarsi su un proprio precedente comportamento «illegittimo» per giustificare sanzioni. Considerato che i ricorrenti avevano richiesto determinati dati, che erano stati loro rifiutati, non potrebbe essere irrogata la medesima sanzione che si applicherebbe in caso di negligenza e di errore involontario.

27. Con riferimento alla terza questione, i ricorrenti ritengono che il rifiuto di divulgare i dati sia in contrasto con le finalità del regolamento n. 3887/92 e/o con i principi generali del diritto, in particolare quelli della trasparenza, della tutela del diritto alla difesa e dell'affidamento, e sarebbe pertanto «illegittimo». L'autorità competente non potrebbe in nessun caso giustificare le sanzioni irrogate sulla base di informazioni che non erano state messe a disposizione dei ricorrenti, nonostante vi fosse effettivamente stata una richiesta in tal senso. Ove i dati richiesti fossero stati messi a disposizione dei ricorrenti, sarebbero state evitate le false dichiarazioni nel modulo della domanda.

28. Secondo il governo britannico, l'art. 3 (base di dati informatizzata) deve essere letto congiuntamente all'art. 9 (protezione dei dati) del regolamento n. 3508/92. Poiché l'art. 9 esige che venga assicurata la protezione dei dati, l'art. 3 non potrebbe implicare il libero accesso ai dati. Poiché i dati sono stati registrati a scopi amministrativi e di controllo, essi non potrebbero che essere consultati a questi fini dalle autorità responsabili dell'amministrazione del sistema integrato. Questa interpretazione dell'art. 3 sarebbe corroborata dal sesto 'considerando' del regolamento, in base al quale la base di dati informatizzata sarebbe stata creata per *consent[ire], in particolare, controlli incrociati*[7]. L'art. 3 servirebbe a consentire alle autorità di amministrare correttamente il sistema integrato e non a fornire informazioni ai produttori agricoli. La protezione dei dati di cui all'art. 9 si collega anche alla confidenzialità dei dati, che sono tutelati conformemente all'art. 8 della CEDU (rispetto della vita privata). Le dichiarazioni fatte dai richiedenti costituiscono in genere dati sensibili sul piano commerciale che sono forniti in via confidenziale alle autorità. Da ciò discenderebbe che la possibilità di divulgare dati riservati è limitata dall'art. 9.

29. La portata della protezione dei dati, ad avviso del governo britannico, discende non dall'art. 9, in quanto esso non detta alcuna disposizione in proposito, bensì dal diritto nazionale applicabile, che deve ispirarsi alla ratio e alla finalità del sistema integrato.

30. Il governo britannico parte dunque dal presupposto che i dati raccolti siano, di norma, confidenziali, poiché i richiedenti devono essere anche certi del fatto che tali dati sono registrati a soli fini amministrativi e che, in via di principio, non saranno divulgati a terzi. Eccezioni al riguardo potrebbero essere fatte solo previo consenso dell'interessato o in caso di prevalenza di un interesse pubblico alla divulgazione. Nel caso di specie non si sarebbe in presenza di nessuna delle due ipotesi. Non sussistendo alcuna autorizzazione da parte del signor Nicholson alla divulgazione dei dati, l'autorità competente non si è ritenuta nella condizione di soddisfare pienamente la richiesta dei ricorrenti. Tuttavia, allo scopo di evitare sanzioni nei confronti dei ricorrenti, è stato fornito un minimo giustificabile di informazioni relativamente all'estensione delle superfici. Un bilanciamento degli interessi — la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, da una parte, e la necessità di conoscere i dati ai fini della domanda di pagamenti compensativi, dall'altra — avrebbe portato alla divulgazione di questi soli dati essenziali.

31. La seconda questione posta dal giudice a quo resterebbe così priva di oggetto; ove si ritenesse comunque necessario rispondere, ad avviso del governo britannico, occorre considerare che ai sensi dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 3887/92 vanno irrogate sanzioni anche se al richiedente non è imputabile alcuna colpa. Poiché il sistema integrato mira a impedire casi di

7 — Corsivo aggiunto dal governo britannico nelle sue osservazioni scritte.

frode, deve essere sanzionata ogni dichiarazione inesatta fatta nel modulo.

32. Pertanto, anche la terza questione andrebbe risolta nel senso che le sanzioni possono essere fondate su dati di cui il richiedente non ha avuto conoscenza. L'autorità competente non avrebbe alcuna discrezionalità nell'esaminare se debbano essere irrogate sanzioni e sarebbe conseguentemente tenuta a sanzionare le dichiarazioni false.

33. La Commissione sostiene che, nel caso di specie, il diritto comunitario non ostasse alla comunicazione dei dati ai ricorrenti. Essa parte dal presupposto che questi ultimi avrebbero messo a riposo solo terreni che davano titolo ad aiuti, qualora l'autorità competente avesse messo a disposizione i dati richiesti. Tre argomenti militerebbero a favore della comunicazione dei dati ai ricorrenti.

34. In primo luogo, l'autorità competente ha trasmesso le informazioni ai ricorrenti nella motivazione delle sanzioni, in quanto requisito necessario per il contraddittorio. Non è chiaro perché ciò non potesse avvenire ad uno stadio precedente del procedimento.

35. In secondo luogo, l'art. 3 del regolamento n. 3508/92 non vieterebbe la divulgazione. Secondo la sua formulazione letterale, questi dati devono poter essere consultati in modo diretto ed immediato *presso* [8] l'autorità competente. Ciò significa, ad avviso della Commissione, che l'accesso ai dati è previsto per persone diverse dall'autorità stessa o dai suoi funzionari. L'art. 9 porrebbe solo un requisito generale di protezione dei dati, senza entrare nei dettagli concreti. La divulgazione sarebbe preclusa unicamente nel caso in cui vi si opponessero interessi superiori della persona di cui trattasi.

36. In terzo luogo, un bilanciamento degli interessi nel caso di specie comporterebbe che i dati avrebbero potuto essere comunicati. Sul punto, il regolamento n. 3508/92 non detta alcun criterio in base al quale effettuare il bilanciamento. La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 24 ottobre 1995, 95/46/CE, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e alla libera circolazione di tali dati [9] — che al presente caso non era tuttavia ancora applicabile — sarebbe più dettagliata al riguardo. Ai sensi dell'art. 7 di questa direttiva, i dati possono essere comunicati a terzi se ciò serve per il

8 — Corsivo aggiunto dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte.

9 — GU L 281, pag. 31.

perseguimento di interessi legittimi e se non vi si oppongono i diritti dell'interessato [10].

37. I ricorrenti avevano bisogno delle informazioni per poter richiedere pagamenti compensativi ai sensi del regolamento n. 1765/92 ed evitare l'irrogazione di sanzioni. I dati di cui si trattava, ad avviso della Commissione, non riguardavano più la situazione giuridica del signor Nicholson, sicché non si sarebbe più potuto attribuire valore preminente ai suoi interessi. Anzi, la comunicazione dei dati avrebbe potuto essere di aiuto ai ricorrenti per l'esercizio dei loro diritti, senza cagionare danno al signor Nicholson. In altre aree del diritto — il settore delle assicurazioni, il diritto delle garanzie dei crediti e il diritto del lavoro — l'obbligo di divulgare informazioni è previsto più spesso. In questi esempi si tratta di informazioni concernenti obblighi e responsabilità dei singoli. Anche nel caso di specie si tratta di questioni di responsabilità (sanzioni) e di obblighi (mettere a riposo terreni ammissibili al beneficio). Secondo la Commissione, i dati avrebbero comunque potuto essere comunicati ai ricorrenti solo in forma alfanumerica [11] ai sensi dell'art. 4 del regolamento n. 3508/92, in modo da escludere abusi da parte di terzi, in quanto questi ultimi non avrebbero potuto stabilire alcun legame tra le informazioni così fornite e il precedente gestore (il signor Nicholson).

38. In relazione alla seconda e alla terza questione poste dal giudice a quo, la Commissione sostiene che non avrebbe potuto essere irrogata alcuna sanzione sulla base di informazioni di cui i ricorrenti, nonostante la loro richiesta in tal senso, non erano a conoscenza. Altrimenti ci si troverebbe di fronte ad una lesione dei diritti alla difesa dei ricorrenti, non avendo questi ultimi avuto accesso ai dati che hanno motivato l'irrogazione di sanzioni. Benché nel caso di specie si tratti di stabilire quali informazioni avrebbero dovuto essere comunicate al fine di evitare le sanzioni, occorreva rispettare i diritti dei ricorrenti al contraddittorio e alla difesa. Anche sul piano dell'economia dell'amministrazione sarebbe stato utile che i ricorrenti avessero avuto prima conoscenza dei dati, sì da evitare il costoso procedimento amministrativo sanzionatorio. Poiché il rifiuto da parte dell'autorità competente di fornire i dati ha costituito la causa dell'irrogazione delle sanzioni, ciò non dovrebbe andare a danno dei ricorrenti. L'autorità competente agiva peraltro illegittimamente già nel rifiutarsi di fornire i dati, sicché essa non potrebbe invocare questi ultimi a fondamento dell'irrogazione delle sanzioni.

10 — L'art. 7 della direttiva 95/46 è formulato come segue:
«Gli Stati membri dispongono che il trattamento di dati personali può essere effettuato soltanto quando:
a) la persona interessata ha manifestato il proprio consenso in maniera inequivocabile,
oppure
(...)
f) è necessario per il perseguimento dell'interesse legittimo del responsabile del trattamento oppure del o dei terzi cui vengono comunicati i dati, a condizione che non prevalgano l'interesse o i diritti e le libertà fondamentali della persona interessata (...)».

11 — Alfanumerico significa: codice in cifre decimali ed in lettere.
L'art. 4 citato dalla Commissione è formulato nel modo seguente:
«Il sistema alfanumerico di identificazione delle parcelle agricole viene elaborato in base a mappe e documenti catastali e altri riferimenti cartografici o su base di fotografie aeree o immagini spaziali o in base ad altri appropriati riferimenti giustificativi equivalenti o in base a parecchi di tali elementi».

VI — Valutazione

1. *Sulla prima questione*

39. Con la sua prima questione — che deve essere esaminata congiuntamente alle sue sottoquestioni — il giudice di rinvio desidera in sostanza sapere se i coltivatori di seminativi abbiano diritto, nelle circostanze particolari della causa a qua, alla comunicazione di informazioni memorizzate in una base di dati creata ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 3508/92. Queste circostanze particolari consistono tra l'altro nel fatto che i richiedenti nel procedimento principale — i ricorrenti — coltivavano per la prima volta i terreni in questione. L'art. 9 (protezione dei dati) del regolamento n. 3508/92 potrebbe deporre contro la divulgazione delle informazioni relative alla precedente utilizzazione dei terreni.

40. Non è del tutto chiaro se, ai sensi degli artt. 3, n. 1, e 9 del regolamento n. 3508/92, le informazioni richieste dai ricorrenti avrebbero potuto essere comunicate. Si deve convenire con la Commissione che la formulazione dell'art. 3, n. 1 — secondo il quale la base di dati deve consentire di consultare i dati *presso* l'autorità competente — dimostra che tra coloro che consultano i dati possono figurare anche persone diverse da quelle che lavorano al servizio dell'autorità competente. Con ciò non si vuole tuttavia dire che possa trattarsi anche di terzi estranei. Come si desume dal sesto 'considerando' [12], i dati non soltanto sono valutati al momento dell'esame delle domande di aiuti, ma sono utilizzati, oltre che per uso amministrativo, anche per finalità di controllo. I controlli possono sicuramente essere svolti da un ufficio diverso da quello che esamina le domande. Al riguardo va condivisa la posizione del Regno Unito, sebbene da questa interpretazione non discenda, inversamente, anche un divieto generale di comunicare informazioni a terzi.

41. Neppure dall'art. 9, ai sensi del quale le dichiarazioni sono sottoposte alla protezione dei dati, è possibile evincere se l'autorità competente possa divulgare le informazioni. Esistono certo argomenti a favore di tale tesi, dal momento che la protezione dei dati non sarebbe necessaria qualora vigesse un divieto generale di divulgare le informazioni. Anche il riferimento alle misure *necessarie* potrebbe indicare che non possa escludersi in via generale la comunicazione delle informazioni. In ogni caso la formulazione di entrambi gli articoli non è sufficientemente chiara per poter rispondere alle questioni poste.

42. Secondo una costante giurisprudenza della Corte in caso di elementi contraddittori ed equivoci occorre prendere in considerazione il contesto e le finalità della

12 — Il sesto 'considerando' del regolamento n. 3508/92 così recita:
«La gestione dei dati raccolti e la loro utilizzazione per la verifica delle domande di aiuto richiedono la creazione di efficienti basi di dati informatizzate le quali consentano, in particolare, controlli incrociati».

disposizione in questione [13]. Dal relativo preambolo discende che il regolamento n. 3508/92 mira a realizzare misure di gestione e di controllo più efficienti. L'efficienza risiede anche in una procedura amministrativa più celere e snella, senza grossi costi per le autorità, senza richieste di ulteriori chiarimenti e senza successive correzioni. Tali semplificazioni devono giovare anche al richiedente, come risulta dal quinto 'considerando' del regolamento n. 3887/92, anche se riguarda un'altra questione [14]. Solo quando le indicazioni che devono essere fornite dall'imprenditore ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 3508/92 sono complete e corrette sin dal principio — e a tal fine egli necessita eventualmente delle relative informazioni da parte dell'autorità — si può parlare di procedura efficiente.

43. Come si desume ancora dal preambolo, il regolamento n. 3508/92 mira non solo a sanzionare le irregolarità, ma anche ad impedirle. Ciò consente in particolare di affermare che l'autorità è tenuta a contribuire attivamente alla regolarità delle indicazioni ancora prima che la domanda venga presentata, eventualmente fornendo le relative informazioni. In alcuni casi ciò può condurre ad un obbligo di divulgare le informazioni, se il richiedente ha assolutamente bisogno dei dati per presentare la domanda di aiuti e per evitare l'irrogazione di sanzioni, e se non vi ostano diritti di terzi — in primo luogo quelli relativi alla protezione dei dati — questione che va verificata mediante un bilanciamento degli interessi caso per caso.

44. Anche i principi generali del diritto in materia di protezione dei dati conferma questa analisi. Conformemente al principio generale della trasparenza dell'amministrazione statale, è possibile limitare la trasparenza solo in presenza di particolari cause giustificative. A tale scopo occorre soppesare dettagliatamente gli interessi in gioco, non essendo sufficiente la protezione dei dati nella sua forma astratta. Poiché l'art. 9 non contiene ulteriori indicazioni sulle modalità e sulla portata della protezione dei dati, compete fondamentalmente agli Stati membri prendere le misure appropriate. Essi non possono tuttavia andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento dello scopo [15]. Ciò è ribadito anche nella direttiva 95/46 sulla protezione dei dati personali [16]. Sebbene non fosse entrata in vigore all'epoca dei fatti di causa, le disposizioni ivi contenute possono comunque essere prese in considerazione per un'ulteriore riflessione, in quanto la direttiva sulla protezione dei dati personali — in questi termini il decimo e l'undicesimo 'considerando' — non ha introdotto alcun principio giuridico nuovo, ma ha precisato concetti giuridici già esistenti.

45. Affinché informazioni di per sé sottoposte alla protezione dei dati possano essere comunicate, anche senza il consenso espresso degli interessati, occorre tuttavia che siano rispettate alcune condizioni.

13 — Sentenze 14 ottobre 1999, causa C-223/98, Adidas (Racc. pag. I-7081, punto 23) e 28 ottobre 1999, causa C-6/98, Arbeitsgemeinschaft Deutscher Rundfunkanstalten [ARD] e Pro Sieben Media AG (Racc. pag. I-7599, punto 27, e ivi per ulteriori riferimenti).

14 — Il quinto 'considerando' inizia con la frase: «per semplificare al massimo il lavoro dell'imprenditore (...)».

15 — Sentenza Adidas, citata alla nota 13.

16 — Citata al punto 36 e alle note 9 e 10.

46. Per il caso di specie, ciò significa che colui che richiede le informazioni deve essere una persona che necessiti direttamente di questi dati per soddisfare un requisito ai sensi del regolamento n. 3508/92. È evidente che terzi, come ad esempio creditori privati o autorità fiscali o servizi ambientali, che possono avere un interesse a disporre dei dati giustificato da motivi diversi da quelli che discendono dal regolamento, non soddisfano tali condizioni. Invece, l'imprenditore definito all'art. 1, n. 4, del regolamento n. 3508/92, che ha bisogno delle informazioni per fornire le indicazioni previste dall'art. 6 dello stesso regolamento, è inverce legittimato ad ottenere tali informazioni.

47. Occorre poi accertare che colui che richiede le informazioni non possa ottenere i dati in altro modo. Tale circostanza nel caso di specie ormai pacifica. Si deve chiaramente concordare con il convenuto e con il giudice a quo sul fatto che i ricorrenti, al momento dell'ispezione dei terreni nell'estate del 1995 — in correlazione con le indicazioni che furono in seguito effettivamente fornite dall'autorità —, avrebbero potuto stabilire cosa fosse stato coltivato dal precedente gestore. Resta da vedere perché all'epoca abbiano omesso di procurarsi le relative informazioni. Può darsi — visto che il locatore rientrò in possesso delle due aziende solo alla fine del mese di ottobre del 1995 — che non potessero procedere essi stessi al raccolto come avevano inteso fare in origine. Non può quindi essere loro rimproverato di non aver provveduto alle verifiche necessarie prima, vale a dire nell'estate 1995. D'altro canto, la circostanza che fosse possibile stabilire a vista cosa fosse stato coltivato dal precedente imprenditore, mostra che i dati richiesti non erano poi così meritevoli di protezione da non poter essere comunicati.

48. Come ulteriore condizione, gli interessi della persona richiedente i dati devono prevalere quelli del titolare dei dati protetti. Anche questo requisito appare soddisfatto nel caso di specie, dal momento che le informazioni rivestivano un'importanza economica e finanziaria considerevole per i ricorrenti. Da esse dipendevano sia l'ottenimento dei contributi che la possibilità di evitare le sanzioni. In aggiunta a ciò, i ricorrenti hanno subito un mancato guadagno ulteriore per aver erroneamente messo a riposo terreni che, altrimenti, avrebbero potuto essere coltivati. Peraltro non è dato sapere quali interessi avesse ancora il precedente imprenditore alla secretazione dei dati. All'udienza, il rappresentante dei ricorrenti ha evidenziato che le informazioni richieste furono comunicate a questi ultimi in sede di motivazione delle sanzioni. Non si comprende, tuttavia, perché questi dati non potessero essere comunicati in precedenza, visto che sono stati (dovevano essere) comunicati in seguito.

49. Inoltre, deve risultare che il titolare dei dati non subirà alcun pregiudizio dalla loro divulgazione. Il fascicolo non consente di evidenziare elementi su cui possa fondarsi un danno. Per evitare ogni pregiudizio, avrebbe anche potuto essere prevista la comunicazione alfanumerica — in forma codificata — delle informazioni richieste.

50. Compete tuttavia al giudice nazionale verificare se le suddette condizioni risultino

soddisfatte, alla luce dei principi della tutela dei diritti e delle libertà delle persone rispetto al trattamento dei dati personali.

51. In ragione delle peculiarità del caso di specie e della ratio e della finalità del sistema integrato, gli artt. 3 e 9 del regolamento n. 3508/92 consentono alle autorità competenti, sulla scorta di un bilanciamento degli interessi alla luce della protezione dei dati, di mettere a disposizione di un nuovo richiedente, su sua richiesta, i dati di cui ha bisogno per quanto riguarda i seminativi coltivati fino a quel momento, quando ciò è necessario per presentare una domanda regolare di pagamenti compensativi in relazione alla messa a riposo di terreni.

2. *Sulla seconda questione*

52. Con la seconda questione il giudice a quo vuole in sostanza sapere se l'irrogazione di sanzioni ai sensi dell'art. 9 del regolamento n. 3887/92 nel caso di specie non avrebbe dovuto avvenire, visto che l'autorità competente aveva essa stessa omesso di divulgare le informazioni a persone che altrimenti avrebbero agito correttamente.

53. Secondo la giurisprudenza della Corte le sanzioni di cui all'art. 9 del regolamento n. 3887/92 possono essere irrogate anche qualora il richiedente che ha reso una dichiarazione falsa non l'abbia fatto con dolo o colpa grave. Nella sentenza National Farmers' Union [17] la Corte è stata chiamata a verificare se le sanzioni previste dall'art. 9 potessero essere applicate anche in caso di errori commessi in buona fede. La Corte ha risposto affermativamente e stabilito che le sanzioni non sono in contrasto né con i principi della certezza del diritto, né con divieto di discriminazione o con il principio di proporzionalità. A queste conclusioni la Corte è pervenuta essenzialmente alla luce della ratio e dello scopo del regolamento n. 3887/92, che, nel quadro della prevenzione delle frodi, sanziona qualsiasi dichiarazione falsa resa nella domanda di aiuti.

54. Il caso in esame si differenzia tuttavia dai fatti che furono alla base della causa citata, in ragione del fatto che, per poter presentare una regolare domanda di pagamenti compensativi, i ricorrenti avevano chiesto all'autorità competente dati che non potevano ottenere altrove. Solo in seguito essi fornirono delle indicazioni false. Il convenuto ha sostenuto di essere tenuto ad irrogare sanzioni per mancanza di potere discrezionale. Tale ineluttabilità non è condivisibile. Come è indicato all'art. 9, n. 2, quarto comma, del regolamento n. 3887/92 — citato al punto 10 — le diminuzioni «non sono applicate, qualora, per la determinazione della superficie, l'imprenditore comprovi di essersi interamente basato su informazioni ufficiali riconosciute dalla competente autorità». L'autorità competente può quindi vedersi opporre il suo stesso comportamento, se la domanda di aiuti era errata a causa delle

17 — Sentenza 17 luglio 1997, causa C-354/95, National Farmers' Union (Racc. pag. I-4559).

indicazioni che essa aveva fornito. Non possono pertanto essere irrogate sanzioni — le diminuzioni citate all'art. 9, n. 2 — quando la domanda si sia fondata su informazioni scorrette fornite dall'autorità. Appare irrilevante la sussistenza di una colpa in capo all'autorità. A tali conclusioni si deve pervenire anche ragionando a contrario, per l'ipotesi in cui le indicazioni fornite nella domanda siano state errate, perché il richiedente non aveva ottenuto alcuna informazione dall'autorità. Anche in questo caso è irrilevante — sempre per analogia — il fatto che l'autorità fosse legittimata o meno a fornire le informazioni.

55. Dal momento che in questa causa viene in discussione anche l'applicazione del diritto comunitario, in quanto si tratta dei regolamenti nn. 3508/92 e 3887/92, devono essere rispettati i principi giuridici di certezza del diritto, di legalità dell'azione amministrativa, di rispetto dei diritti alla difesa e di proporzionalità. Da ciò discende che un'azione dell'autorità non può, in via di principio, fondarsi su un comportamento anteriore in senso contrario per irrogare delle sanzioni. Non sarebbe condivisibile che l'autorità potesse irrogare sanzioni, allorché, grazie alla domanda che le è stata presentata, fosse già a conoscenza del fatto che il richiedente non aveva a disposizione i dati e che non avrebbe potuto ottenerli in altro modo, con la conseguenza che si poteva ragionevolmente supporre che le informazioni contenute nella domanda di aiuti sarebbero state errate. In un simile caso di inerzia, l'autorità deve — in quanto essa avrebbe potuto e, in base a quanto affermato poc'anzi, dovuto impedire la presentazione di dichiarazioni false — ricevere il medesimo trattamento che è previsto per il caso in cui le informazioni false provengano da essa stessa, in analogia con quanto previsto dall'art. 9, n. 2, quarto comma, del regolamento n. 3887/92.

3. *Sulla terza questione*

56. Con la terza questione il giudice di rinvio vuole sapere se, nell'irrogazione di sanzioni, potessero essere utilizzate contro l'interessato informazioni la cui rivelazione era stata negata a quest'ultimo, nonostante la sua richiesta in tal senso. Alla luce della soluzione proposta per le prime due questioni, appare superfluo rispondere a tale questione. Non sarebbe neppure possibile utilizzare, per l'irrogazione di una sanzione, i dati non comunicati. Qualora i dati fossero rivelati nell'ambito della motivazione di una sanzione e dunque resi pubblici, ciò equivarrebbe ad una comunicazione tardiva e sarebbe pertanto — come già evidenziato — in contrasto con il precedente comportamento dell'autorità. Il risultato sarebbe il medesimo se le informazioni inizialmente rifiutate non fossero indicate nella motivazione. In tal caso quest'ultima sarebbe incompleta e si deve convenire con la Commissione che, in questo caso, l'irrogazione di una sanzione sarebbe illegittima in primo luogo per violazione dei diritti alla difesa.

VII — Sulle spese

57. Le spese sostenute dal governo del Regno Unito e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

VIII — Conclusione

58. Alla luce di quanto precede, propongo di risolvere le questioni pregiudiziali nel modo seguente:

«1) Gli artt. 3 e 9 del regolamento (CEE) del Consiglio 27 novembre 1992, n. 3508, che istituisce un sistema integrato di gestione e di controllo di taluni regimi di aiuti comunitari, devono essere interpretati nel senso che consentono alle autorità competenti di uno Stato membro, in un caso come quello di specie, di mettere a disposizione del nuovo titolare di un'azienda agricola, su sua richiesta, dati protetti relativi ai seminativi coltivati dal suo predecessore, se

— ciò sia necessario per la presentazione regolare di una domanda per la concessione di pagamenti compensativi in relazione alla messa a riposo di terreni;

— i dati non possono essere ottenuti in altro modo;

— gli interessi del nuovo titolare prevalgono su quelli del precedente titolare dell'azienda;

— non è prevedibile che il precedente titolare subisca un danno dalla divulgazione dei dati.

2) Se le autorità competenti non comunicano questi dati al richiedente che presenti una domanda di pagamenti compensativi ai sensi del regolamento (CEE) n. 1765/92 o se, dopo aver esaminato le condizioni, pervengono alla conclusione che i dati non possano essere comunicati, non possono essere irrogate sanzioni ai sensi dell'art. 9, n. 2, del regolamento (CEE) n. 3887/92 nei confronti del richiedente che faccia dichiarazioni false a causa della mancanza di questi dati».