CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN DEL 27 OTTOBRE 1983 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

L'art. 13 del regolamento del Consiglio 29 ottobre 1975 n. 2727/75 (GU L 281 del 1. 11. 1975, pag. 1) contempla l'applicazione di un prelievo sulle importazioni di granoturco e di determinati altri prodotti disciplinato dall'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali. L'importo di detto prelievo, stabilito dalla Commissione, deve essere pari alla differenza tra il prezzo d'entrata nella Comunità, stabilito a norma dell'art. 5 del regolamento, e il prezzo cif. Il prezzo cif deve venir calcolato per il porto di Rotterdam sulla base dell'offerta più favorevole sul mercato mondiale, determinata per ciascun prodotto sulla base dei prezzi praticati su questo mercato, tenendo conto dell'eventuale differenza di qualità rispetto alla qualità tipo per la quale viene fissato il prezzo d'entrata. Norme particolareggiate per determinare i prezzi cif sono state fissate nel regolamento della Commissione del 23 giugno 1967, n. 156/67 (GU n. 2533/67 del 27. 6. 1967) che si considerava emanato in forza del regolamento n. 2727/75. La norma fondamentale è che «per la determinazione dei prezzi cif ... la Commissione tiene conto di tutte le offerte effettuate sul mercato mondiale e di cui può avere notizia tramite gli Stati membri o con i propri mezzi, nonché delle quotazioni delle borse importanti per il commercio internazionale. Essa determina i prezzi cif in base alle più favorevoli possibilità d'acquisto», salvo alcune eccezioni e modifiche. La Commissione può trascurare determinate offerte, ad esempio quelle relative a partite minime e non rappresentative, oppure se l'andamento dei prezzi in generale o i dati di cui dispone la inducono a ritenere che il prezzo dell'offerta non rispecchi il reale andamento del mercato.

La Commissione deve dunque stabilire i prezzi cif in base alle informazioni di cui dispone, il che può, mi sembra, implicare che essa deve fare il necessario per documentarsi in modo sufficiente per poter svolgere adeguatamente il suo compito. A parte ciò, la Commissione dispone di un certo potere discrezionale per la determinazione dei prezzi cif. Una volta determinato il prezzo cif, il calcolo del prelievo è un'operazione puramente aritmetica.

Con lettera del 12 ottobre 1981, che pare abbia fatto seguito ad una precedente telefonata, il legale della NV Tradax Graanhandel comunicava alla Commissione che la sua cliente si era talvolta chiesta, al momento di versare il prelievo sui cereali, quale fosse in pratica il modo usato dalla Commissione per fissare i prezzi cif, necessari per calcolare il prelievo. In particolare essa si era chiesta in che modo e con quali metodi la Commis-

1 — Traduzione dall'inglese.

sione avesse fissato un prezzo cif di 164 USD per il 28 ottobre 1980 e 167 USD per i tre giorni successivi. Dopo aver rammentato alla Commissione i fattori di cui si doveva tener conto a norma del regolamento, il legale della Tradax chiedeva a) se fossero state fatte modifiche in forza del regolamento, b) di conoscere i precisi elementi presi in considerazione per fissare i prezzi e c) di poter prendere visione del relativi documenti.

Non avendo ricevuto risposta, il legale della ricorrente ribadiva le sue richieste per iscritto il 24 novembre 1981, riservandosi di adire la Corte a norma dell'art. 175 del Trattato qualora la Commissione non avesse comunicato il suo punto di vista entro due mesi.

La risposta della Commissione, del 14 dicembre 1981 (a firma Williamson, allora vice direttore generale per l'agricoltura) era semplicemente che i prezzi erano stati determinati attenendosi scrupolosamente alle norme.

Di conseguenza la Tradax chiedeva a) una dichiarazione, a norma dell'art. 175 del trattato, che la Commissione aveva omesso d'indirizzare un atto alla Tradax, nonostante un'espressa richiesta di precisare il suo punto di vista; b) che, a norma dell'art. 173, venisse annullata la lettera della Commissione, del 14 dicembre, che si sosteneva fosse una decisione indirizzata alla Tradax e c) che, a norma dell'art. 215, fosse dichiarato che, rifiutando di fornire i dati e di produrre i documenti, la Commissione aveva commesso un illecito che aveva arrecato alla Tradax un danno valutato simbolicamente in un fiorino.

La Commissione ribatte che ciascun capo della domanda è di per sè irricevibile o infondato e comunque osserva che, se il primo capo è irricevibile, gli altri devono del pari esser dichiarati irricevibili e disattesi perché sono subordinati al primo. In ogni caso dissento da quest'ultimo assunto. Ritengo che le ricorrenti possano chiedere alternativamente i tre provvedimenti di cui sopra. È evidente che il primo e il secondo capo non possono venir entrambi accolti, ma se viene respinto il primo in quanto la Commissione ha preso posizione, può rimaner aperto il problema del se un'eventuale decisione in merito sia viziata d'illegittimità. Non vedo nella fattispecie serie ragioni per non considerare separatamente i tre capi della domanda, a partire dal primo, facendo via via seguire gli altri, in caso di reiezione del primo.

La Commissione ribatte che il capo fondato sull'art. 175 è irricevibile, in quanto la Commissione non era obbligata ad ottemperare alla richiesta; in subordine, la lettera del sig. Williamson costituiva una presa di posizione, in quanto confermava che erano state rispettate le norme vigenti, ed inoltre non c'era assolutamente bisogno di fornire ulteriori informazioni, tanto più che la lettera del Williamson non escludeva la possibilità di tornare sull'argomento per altri particolari. Essa sostiene inoltre che questa risposta era analoga ad un parere o ad una raccomandazione e quindi non avrebbe dovuto venir considerata impugnabile a norma dell'art. 175. Ad ogni modo si trattava di una richiesta d'informazioni oppure mirante a far emanare una deci-

sione di carattere generale che avrebbe dovuto venir rivolta al Consiglio, piuttosto che una richiesta che riguardasse particolarmente la Tradax.

Se vi fosse un obbligo giuridico di fornire le informazioni richieste è la questione essenziale sollevata in ciascuno dei capi della domanda e mi pare che sarebbe più opportuno considerarla come un problema di merito piuttosto che di ricevibilità. Di conseguenza, non ritengo sia il caso di dichiarare irricevibile il capo fondato sull'art. 175 mediante una pronuncia preliminare relativa alla sussistenza di detto obbligo. Nemmeno accoglierei l'argomento secondo cui detto capo è irricevibile in quanto la risposta era analoga ad un parere o ad una raccomandazione. Mi pare che non sia nè l'uno nè l'altro e non vedo motivi per creare un'ulteriore categoria di atti che non possono venir impugnati in cui siano ricompresi gli atti equiparati alle raccomandazioni o ai pareri. Per di più, pur se la istanza della Tradax ha reso evidente che essa è interessata alla prassi generale seguita dalla Commissione, si deve ammettere, direi, anche se non vi sono prove a sostegno di questo punto, che la Tradax ha importato nei quattro giorni in questione, ha dovuto pagare il prelievo e ritiene che i prezzi cif assunti come base dalla Commissione per fissare i prelievi fossero troppo bassi. Di conseguenza, disattenderei gli argomenti relativi all'irricevibilità del capo fondato sulla natura generica del capo stesso.

Se la Commissione abbia preso posizione è in un certo senso un problema che può inquadrarsi tanto nella ricevibilità quanto nel merito. Poiché può essere opportuno che la Corte si pronunci a norma dell'art. 175 qualora l'istituzione non abbia preso posizione, preferisco considerare la questione, che implica un'interpretazione della lettera, come materia rientrante nel merito.

A mio parere, non è possibile considerare questa lettera come documento mirante a tener aperto il dialogo, o a sollecitare ulteriori richieste di particolari relativi a dei giorni specifici. Nemmeno dovrebbe venir considerata come una vaga affermazione di quanto era facile prevedere, vale a dire che la Commissione si era attenuta alle norme, ma va intesa nel senso che non comprendeva una decisione quanto al se dati specifici e documenti dovessero venire forniti.

A mio parere, la lettera va intesa come rifiuto di fornire dette informazioni, posizione che risponde all'orientamento della Commissione, secondo cui in quel momento essa non era tenuta a fornire informazioni. Stando così le cose, ritengo che la Commissione ha definito il suo punto di vista e non ha omesso di inviare una decisione all'istante in esito alla sua domanda. A mio parere il capo fondato sull'art. 175 dovrebbe venir respinto per questi motivi.

Per quel che riguarda l'art. 173, si sostiene (in aggiunta all'eccezione già esposta, relativa al rapporto fra i vari capi della domanda) che il ricorso è irricevibile in quanto non vi è alcuna «decisione» ai sensi di detto articolo; il provvedimento non aveva alcun carattere vincolante; non aveva lo scopo di produrre effetti giuridici, non definiva la posizione dell'istituzione come atto finale di un procedimento e in ogni caso non era firmato da persona autorizzata.

Pur se formalmente non costituiva una decisione, questa lettera a mio parere va intesa come rifiuto di fornire le informazioni richieste ed implicito diniego di qualsiasi diritto da parte dell'istante di avere informazioni in questa fase. Sono d'accordo con la Commissione che, poiché essa risulta aver agito agli effetti dell'art. 175, non ne consegue che la sua pronuncia costituisca una decisione agli effetti dell'art. 173. Tuttavia, e nonostante gli argomenti della Commissione relativi al tenore della lettera e gli elementi che si sostiene devono sussistere affinché un atto possa costituire «una decisione», questa lettera chiariva l'orientamento della Commissione, definiva la posizione dell'istante nei confronti della stessa e poteva venir impugnata, ammesso che fosse possibile, solo in via giurisdizionale. A mio parere, si trattava di una decisione ai sensi dell'art. 173. A parte ciò, la Commissione non ha dimostrato l'assunto secondo cui si trattava di una lettera che il Williamson non era autorizzato a firmare. La facoltà di rispondere alle lettere del genere di quella della ricorrrente nella presente causa è proprio il tipo di pratica che si presume rientri nella sua competenza per conto della Commissione. Non vedo quindi motivo di dichiarare irricevibile il capo fondato sull'art. 173.

Quanto alla domanda di risarcimento, la Commissione sostiene che è irricevibile poiché in più sentenze la Corte ha stabilito che non si può esperire azione di risarcimento a meno che non sia stata trasgredita una norma giuridica superiore oppure la Commissione abbia quanto meno commesso un illecito grave e patente. Non penso che le sentenze della Corte in fatto di politica economica siano necessariamente pertinenti in questa causa. Ad ogni modo, in un caso come quello in esame, preferisco considerare la questione come un problema sostanziale anziché di ricevibilità. Non ritengo che il fatto che il danno arrecato dall'omissione di fornire le informazioni sia valutato a un solo fiorino obblighi a dichiarare irricevibile la domanda. Se l'unico modo in cui una parte può adire la Corte è quello di rivendicare un risarcimento nominale, deve essere possibile farlo. Non considererei quindi la domanda di risarcimento del tutto irricevibile.

La questione principale ai fini dell'art. 173 (se l'atto costituisce decisione) e ai fini dell'art. 215 (se sia stata esperita un'azione a norma dell'art. 173) è (come sarebbe ai fini dell'art. 175 se la Corte ritenesse che la Commissione ha preso posizione) quella del se la Commissione sia giuridicamente obbligata a fornire le informazioni richieste. Essenzialmente, la tesi della ricorrente è che si tratta di un prelievo che può venir imposto legittimamente solo seguendo la procedura stabilita dai regolamenti; chi deve versarlo ha il diritto di accertarsi che la Commissione ha agito legittimamente; ciò è possibile solo se egli conosce i dati in base ai quali è stato calcolato il prezzo cif ed automaticamente fissato il prelievo. È una perdita di tempo e un abuso del ricorso alle vie legali l'obbligarlo ad iniziare una causa per impugnare un prelievo senza

conoscere i dati di cui la Commissione dispone, dati dai quali potrebbe emergere che il modo di procedere della Commissione era corretto. Ciò è particolarmente importante in considerazione del fatto che la decisione deve venir adottata in base ai dati di cui la Commissione dispone, anziché in base ad elementi provenienti da una determinata fonte esterna.

La Commissione ribatte che i prelievi devono venir fissati rapidamente, frequentemente e per varie derrate soggette a diverse organizzazioni di mercato. Sarebbe il caos amministrativo se tutti i dati di base che servono a determinare un prezzo cif dovessero venir comunicati a tutti gli operatori che ne fanno richiesta. Per di più, certe informazioni potrebbero venir richieste a scopo speculativo e ciò potrebbe creare difficoltà in futuro se gli operatori dei paesi terzi divenissero meno disposti a fornire informazioni.

È evidente che la decisione della Commissione che stabilisce un prezzo cif a norma di regolamenti alle condizioni ivi prescritte, deve essere soggetta al sindacato di legittimità, anche ammettendo un margine discrezionale quanto al procurarsi informazioni, valutarle ed apportare modifiche. Ai fini di questo sindacato, i dati su cui si è basata la Commissione devono venir forniti al giudice. La Commissione ha dichiarato che i dati sarebbero stati forniti se la legittimità di un determinato prelievo fosse stata impugnata dinanzi al giudice competente.

La Commissione è tenuta a fare di più? È senz'altro escluso che la Commissone debba fornire informazioni a chi non sia un importatore tenuto a versare il prelievo; resta da vedere se l'importatore abbia diritto alle informazioni anche senza aver adito le vie legali. I regolamenti tacciono circa l'obbligo di fornire informazioni a richiesta, ma la ricorrente sostiene che il diritto dell'importatore di ottenere dati, tanto per quel che riguarda i criteri di calcolo, quanto per singole cifre, si desume da determinati principi superiori del diritto comunitario. Il rifiuto di fornire le informazioni costituisce trasgressione dei principi generali di sana amministrazione, di legalità e di tutela dei diritti dei singoli, di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento.

I principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento non mi paiono pertinenti in una causa come la presente, nella quale si chiede solo che venga rispettato il diritto all'informazione, e non, ad esempio, che la norma, salvo necessità inderogabile, non venga mutata in modo da incidere sulle operazioni commerciali intraprese nella presunzione che non sarebbe cambiata senza disposizioni transitorie, oppure che le norme di legge devono essere chiare. Nemmeno ritengo, come è stato sostenuto, che vi sia un principio giuridico generale secondo cui quanto risponde alla

sana amministrazione costituirebbe necessariamente una norma giuridica perfetta. Il tenere un efficiente archivio può costituire una esigenza essenziale per la sana amministrazione, ma non costituisce una norma giuridica perfetta. Le norme giuridiche e la sana amministrazione possono anche coincidere (ad esempio nell'esigenza di garantire correttezza e proporzionalità); le esigenze della seconda possono servire a chiarire le prime. Ma non sono necessariamente sinonime. Infatti, talvolta, quando i giudici impongono un facere in quanto ciò è richiesto dalla sana amministrazione, lo fanno perché non vi è alcuna precisa norma di legge che una delle parti possa invocare. Nemmeno mi pare che vi sia alcun principio generale o assoluto del diritto comunitario, come si sostiene, per cui le istituzioni debbano comunicare informazioni a coloro che sono toccati dagli atti comunitari, anche se non vi sono norme espresse che dispongono in questo senso e fuori della sede contenziosa. Si sono ricordate norme vigenti negli Stati membri, che prescrivono la comunicazione di informazioni in possesso dei governi, al fine di migliorare la trasparenza dell'operato del governo, ma ciò può solo corroborare la tesi secondo cui vi dovrebbe essere un provvedimento specifico generale che proroga determinate norme. Non mi pare che provino l'esistenza di un principio generale di «diritto non scritto» che possa giovare alla ricorrente. A parte ciò, il fatto che in materia di concorrenza e di personale la Corte abbia ammesso che, prima che venga adottata una decisione a carico di un singolo, questi ha diritto di essere sentito e di sapere quali addebiti gli vengono mossi, non mi pare consenta di concludere che, dopo l'istituzione di un prelievo generale (giacché non si sostiene che vi sia un diritto all'informazione prima che venga istituito il prelievo) le informazioni devono essere fornite al singolo operatore.

Il vero problema, a mio parere, è se i principi di legalità e di tutela dei diritti esigano che l'operatore ottenga dette informazioni, a richiesta, onde aver la prova che la Commissione si è attenuta alle disposizioni di legge nel fissare i prezzi.

Non ritengo che l'urgenza con la quale le informazioni devono venir ottenute e valutate, con ritmo anche quotidiano, sia un argomento che serva a controbattere l'assunto secondo cui le informazioni dovrebbero venir fornite in seguito; nemmeno l'idea che le informazioni potrebbero venir usate a scopo speculativo può aver grande peso se vi è un intervallo fra la data del contratto o dell'offerta e la data in cui vengono fornite le informazioni. D'altro canto, sebbene le amministrazioni sovente si oppongano alle iniziative per liberalizzare il tenore delle sentenze in materia, adducendo che con questo sistema «si apriranno le cataratte», timore che sovente si dimostra ingiustificato, è chiaro che se la Commissione fosse obbligata a comunicare tutti i dati particolari di cui dispone su tutti i prodotti in questione secondo l'aggiornamento quotidiano a qualsiasi importatore soggetto al prelievo, potrebbero insorgere difficoltà amministrative.

Non ammetterei che si accampasse questa difficoltà se il cittadino non disponesse di altri validi mezzi per impugnare

nel merito gli atti emanati. Si sostiene che ci potrebbero essere difficoltà per l'operatore ad esperire l'azione a) perché non può personalmente adire il giudice a norma dell'art. 173 per impugnare la validità di una decisione che fissa il prelievo e b) perché se egli ignora i dati di cui si è servita la Commissione, non può efficacemente invocare l'invalidità di una decisione. Giacché la Commissione non sarà necessariamente parte in un procedimento dinanzi al giudice nazionale, questi non potrà imporle di fornire informazioni.

Pur nell'inconcessa ipotesi che la prima obiezione sia corretta, mi pare che se, dinanzi al giudice nazionale, il convenuto o l'attore contesta il diritto dell'ente d'intervento di percepirlo, eccependo l'invalidità giuridica dell'aliquota fissata, la Commissione, giacché il problema sollevato riguarda il diritto comunitario, deve fornire al giudice e all'attore i dati necessari o utili per risolvere la controversia. Ci possono essere motivi speciali di riservatezza in casi particolari, ma, salvo in questi casi, mi pare giusto che quanto la Commissione è disposta a fare normalmente, vale a dire fornire le informazioni, dovrebbe essere riconosciuto come norma giuridica.

Ciò significa, teoricamente, che l'operatore deve adire il giudice onde potersi procurare dei dati che, se altrimenti noti, gli avrebbero fatto comprendere che era inutile promuovere un'azione. Ciò è spiacevole, ma sempre meglio che l'ammissione del diritto di accesso illimitato. Il rimedio è nelle mani della Commissione. Mi pare che nella situazione in cui un operatore contesta la validità di un determinato prelievo o di un prezzo cif allegando valide ragioni o fondati elementi di fatto che meritano una risposta, la Commissione dovrebbe, per attenersi alle regole di sana amministrazione, pur se non vi è obbligata dalla legge, fornirgli i dati sui quali ha basato i suoi calcoli. Mi risulta che la Commissione sia disposta a farlo se, in sede di controllo, emerge che essa ha commesso qualche errore. A mio giudizio dovrebbe farlo anche quando risulta che i calcoli sono esatti. È sempre arduo per un operatore dimostrare un errore di diritto in questo campo e l'aver conferma che il sistema funziona correttamente può arrecargli altrettanta soddisfazione quanto l'apprendere che i suoi sospetti erano fondati. Se l'operatore giudica insufficiente le informazioni o non ottiene una risposta che lo soddisfi, i suoi diritti, a mio parere, sono tutelati giacché può ancora procurarsi le informazioni nel corso del procedimento con cui impugna la validità del prelievo.

Non è escluso che, su particolari fatti, il dovere di fornire informazioni come quelle ora in esame possa insorgere ancora prima che inizi la fase contenziosa, ad esempio nel caso in cui vi siano motivi di chiedere spiegazioni tanto gravi che la Commissione sia giuridicamente obbligata a fornire i dati sui quali ha fondato il suo calcolo. Non è comunque facile

formulare questa norma in termini generali senza impelagarsi in difficoltà maggiori di quelle che esistono se normalmente l'obbligo giuridico insorge solo durante la litispendenza, salva sempre restando la possibilità per la Commissione di evitare la lite fornendo le informazioni se lo ritiene opportuno.

In ogni modo, non ritengo che la Commissione nel nostro caso sia venuta meno ad alcun obbligo giuridico. In primo luogo le questioni sollevate erano generali, relative ai metodi di fissazione del prezzo. Mi pare sarebbe stato meglio dare una spiegazione più esauriente circa la prassi seguita, anche senza divulgare elementi o cifre specifiche. In secondo luogo, le questioni elencate riguardavano quattro dati specifici. Non vi era nulla nelle due lettere che dimostrasse che i fatti o gli argomenti dedotti potessero mettere in forse la validità dell'atto.

Di conseguenza, a mio parere, la ricorrente non ha comprovate le tesi sostenute valendosi degli artt. 173 e 175 e 215 del Trattato. Il ricorso dovrebbe quindi venir respinto in ogni sua parte e la ricorrente dovrebbe sopportare anche le spese della Commissione.