2° Le spese sono riservate.

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Everling Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Due Bahlmann Galmot Kakouris

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 4 ottobre 1983.

Per il cancelliere
H. A. Rühl
amministratore principale

Il presidente
J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIMONE ROZÈS DEL 31 MAGGIO 1983 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

la Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (Fediol), con sede in Bruxelles, ha adito questa Corte, a norma dell'art. 173, 2° comma, del Trattato, con un ricorso inteso all'annullamento di una decisione assertivamente contenuta in una lettera della Commissione 25 maggio 1982, con cui viene rifiutata l'apertura di un procedimento antisovvenzione nei

1 — Traduzione dal francese.

confronti delle importazioni di panelli di soia provenienti dal Brasile.

I — Gli antefatti della controversia sono i seguenti:

Già all'inizio del 1977, la ricorrente, che è un'associazione che rappresenta l'industria olearia della Comunità economica europea, presentava alla Commissione, a nome di tutte le imprese della Comunità che trasformano i semi di soia, una denuncia in cui faceva presente che il Brasile concedeva sovvenzioni all'esportazione di panelli di soia. Come risulta da una comunicazione del 14 aprile 1977 [1], questa denuncia dava luogo all'apertura di un procedimento antidumping o antisovvenzioni relativo alle importazioni di panelli di soia dalla Repubblica federale del Brasile, in conformità al regolamento del Consiglio 5 aprile 1968, n. 459, relativo alla difesa contro le pratiche di dumping, premi o sovvenzioni da parte di paesi non membri della CEE [2], allora in vigore. Con avviso pubblicato il 10 dicembre 1977 [3], la Commissione rendeva nota la chiusura di detto procedimento, dopo aver ricevuto da parte del governo brasiliano garanzie che le consentivano «di soprassedere per il momento all'applicazione di misure di difesa».

Verso la metà del 1978, la Fediol, ritenendo che la concessione di sovvenzioni non fosse cessata, invitava la Commissione a riaprire il procedimento antisovvenzioni contro le importazioni di panelli di soia dal Brasile, in conformità all'art. 14, n. 2 del regolamento n. 459/68. Mentre la Commissione esitava a disporre tale riapertura e la ricorrente si asteneva dal prendere altre iniziative, dato che la stagione 1978 delle esportazioni dei prodotti di cui trattasi si era conclusa.

A causa dell'abbondante raccolto previsto per il 1980, della mancata soppressione delle sovvenzioni all'esportazione e dell'istituzione di nuove sovvenzioni, la Fediol, con lettera 2 aprile 1980, presentava, in conformità all'art. 5, n. 1, del regolamento del Consiglio 20 dicembre 1979, n. 3017 [4], una nuova domanda mirante all'apertura di un procedimento antisovvenzioni nei confronti della Repubblica federale del Brasile. Come la prima, questa denuncia riguardava la concessione diretta o indiretta di sovvenzioni alla produzione e all'esportazione di panelli di soia; essa conteneva vari elementi intesi a provare l'esistenza sia di dette sovvenzioni che del danno che ne derivava per l'industria olearia comunitaria. In particolare, la Fediol chiedeva che, nell'ambito di un procedimento antisovvenzioni, il Brasile fosse invitato per iscritto a fornire informazioni sulla natura, sull'ampiezza e sull'importo di tutte le sovvenzioni dirette o indirette concesse all'industria olearia brasiliana.

Un copioso scambio di corrispondenza e di prese di posizione scritte e orali aveva luogo fra la Commissione e la ricorrente, quest'ultima, in particolare, integrava l'esposizione in fatto e in diritto contenuta nella sua denuncia con una serie di osservazioni miranti a dimostrare le nuove

1 — GU C 89 del 14. 4. 1977, pag. 7.
2 — GU L 93 del 17. 4. 1968, pag. 1.
3 — GU C 298 del 10. 12. 1977, pag. 2.
4 — Relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping o di sovvenzioni da parte di paesi non membri della CEE (GU L 339 del 31. 12. 1979, pag. 1) nel frattempo in vigore.

pratiche applicate dal Brasile in materia di concessione di sovvenzione nonché l'esistenza di un danno. Inoltre, la Commissione si consultava con gli Stati membri e con il Brasile.

Poiché la Commissione esitava ancora ad instaurare il procedimento antisovvenzioni, la Fediol l'invitava formalmente a decidere immediatamente sulla sua domanda con lettera 30 settembre 1981, richiamandosi all'art. 173, 2° comma, del Trattato.

Con telex 4 dicembre 1981, la Commissione le comunicava che, data la completa liberalizzazione della vendita dei semi di soia nella stagione 1982/1983, annunciata dal Brasile, aveva deciso di non dar seguito a tale domanda per il momento.

Con lettera raccomandata 5 febbraio 1982, la Commissione precisava che, dopo un attento esame della domanda della ricorrente ed a seguito di consultazioni con il governo brasiliano, non aveva intenzione di aprire un procedimento antisovvenzioni, in quanto le sovvenzioni controverse erano state abolite in misura sostanziale e la loro incidenza complessiva era insufficiente per giustificare l'apertura di detto procedimento. Al tempo stesso essa impartiva alla ricorrente un termine per presentare osservazioni.

Infine, con lettera 25 maggio 1982, la Commissione informava la Fediol che le osservazioni complementari nel frattempo presentate non erano tali da modificare il punto di vista esposto nella lettera 5 febbraio 1982. Di conseguenza, e in conformità all'art. 5, n. 5, del regolamento del Consiglio n. 3017/79, la ricorrente veniva informata che non sarebbe stato iniziato un procedimento antisovvenzioni nei confronti dell'importazione dei pannelli di soia del Brasile. La Commissione aggiungeva che avrebbe seguito attentamente gli ulteriori sviluppi della situazione in questo campo, poiché l'andamento della politica brasiliana in materia di crediti era tale da suscitare inquietudini per quanto riguarda sia i termini di pagamento che i tassi.

Con atto registrato il 29 luglio 1982, la Fediol chiede l'annullamento della «decisione» contenuta nella lettera 25 maggio 1982, con cui la Commissione si è rifiutata di aprire un procedimento antisovvenzioni.

In base all'art. 91, § 1, del regolamento di procedura, la Commissione vi chiede di dichiarare il ricorso irricevibile senza impegnare la discussione nel merito. La ricorrente, per contro, ha concluso per il rigetto dell'eccezione. Poiché la fase orale ha avuto ad oggetto unicamente l'esame delle questioni relative alla ricevibilità del ricorso, le mie conclusioni si limiteranno a questo solo punto.

II — 1. Sulla capacità processuale della ricorrente

Il ricorso contemplato dall'art. 173, 2° comma, del Trattato può essere presentato da «qualsiasi persona fisica o giuridica». In base al diritto belga, la Fediol è un'associazione priva di personalità giuridica; pertanto si pone il problema della sua capacità processuale. Come sottolineano la ricorrente e la Commissione, non bisogna riferirsi al riguardo, partendo dalla teoria dell'effettività o della funzionalità [1], alla personalità giuridica formale, ma occorre accertare se la fede-

1 — Sentenza 8 ottobre 1974, causa 18/74, Syndicat général du personnel des organismes européens/Commissione, Racc. pag. 933; sentenza 28 ottobre 1982, causa 135/81, Groupement des agences de voyages/Commissione, Racc. pag. 3799.

razione di cui trattasi sia riconosciuta dalla legge e dotata di determinati poteri per l'espletamento dei compiti che le sono assegnati. Il regolamento n. 3017/79 attribuisce una serie di facoltà di carattere procedurale non solo alle persone fisiche o giuridiche, ma anche espressamente alle associazioni che, pur non avendo personalità giuridica, agiscono nell'ambito di un settore economico della Comunità; se ne deve pertanto dedurre che siffatte associazioni possono stare in giudizio per far valere questi interessi specifici di ordine procedurale.

2. Sulla questione se la lettera di cui trattasi debba essere considerata come un atto della Commissione

Nella lettera 25 maggio 1982, firmata dal direttore della direzione generale delle relazioni esterne della Commissione, si dichiara espressamente che «la Commissione» non avrebbe instaurato alcun procedimento relativamente alle importazioni di panelli di soia provenienti dal Brasile. Di conseguenza, e in conformità all'opinione concordante delle parti, questa comunicazione, basata espressamente sull'art. 5, n. 5, del regolamento n. 3017/79, deve essere attribuita alla Commissione in quanto istituzione.

3. Sulla questione se la lettera della Commissione 25 maggio 1982 contenga una «decisione» di cui la ricorrente è «destinataria» ai sensi dell'art. 173, 2° comma, del Trattato

Secondo la Commissione, il ricorso è tuttavia irricevibile poiché la comunicazione impugnata non costituisce una *decisione* di cui la ricorrente sia destinataria ai sensi dell'art. 173, 2° comma, del Trattato. A sostegno di questa obiezione, essa deduce che la comunicazione inviata alla Fediol costituisce semplicemente l'informazione contemplata dall'art. 5, n. 5, del regolamento n. 3017/79 e non contiene «altre decisioni» di più ampio tenore. Siffatta informazione contiene, è vero, la dichiarazione che la Commissione non intende iniziare, per il momento, un procedimento ufficiale ai sensi dell'art. 7 del suddetto regolamento, ma non costituisce una decisione impugnabile in forza dell'art. 173, 2° comma. Anche se è incontestabile che detta comunicazione incide sugli interessi del denunciante, non si tratterebbe di ripercussioni sulla situazione giuridica del denunciante di misura tale da attribuire a quest'ultimo il diritto, che può essere fatto valere in giudizio, all'apertura di un procedimento d'inchiesta ufficiale. Questo diritto non potrebbe spettargli, se non altro perché la decisione di instaurare detto procedimento deve tener conto anche degli interessi della Comunità, e quest'ultima dispone quindi di un potere discrezionale che non può essere assoggettato a sindacato giurisdizionale.

a) Occorre innanzitutto esaminare se la lettera impugnata debba, come ritiene la ricorrente, essere qualificata come decisione ai sensi dell'art. 173, 2° comma, del Trattato, o come una semplice informazione ai sensi dell'art. 5 del regolamento n. 3017/79, che non può costituire oggetto di gravame.

Nella sentenza IBM [1], avete sinteticamente ricordato i criteri in base ai quali va stabilito se sussista una decisione impugnabile ai sensi dell'art. 173, 2° comma, del Trattato. In primo luogo

1 — 11 novembre 1981, causa 60/81, IBM/Commissione, Racc. pag. 2639.

avete constatato che l'azione di annullamento è esperibile contro gli atti del Consiglio e della Commissione che non siano raccomandazioni o pareri. Quindi avete precisato che gli atti impugnabili non sono quelli cui si riferisce l'art. 189, poiché una siffatta interpretazione restrittiva sarebbe in contrasto con lo scopo dell'art. 164, che consiste nel garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato. In terzo luogo avete sottolineato che la forma di tali atti o decisioni è, in via di principio, irrilevante ai fini dell'impugnabilità, ma che occorre invece tener conto della loro *sostanza.* A questo proposito, avete ricordato che costituiscono atti o decisioni impugnabili mediante un'azione di annullamento ai sensi dell'art. 173 i provvedimenti destinati a produrre effetti giuridici obbligatori idonei ad incidere sugli interessi di chi li impugna, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica. Per quanto riguarda gli atti o decisioni la cui elaborazione ha luogo in varie fasi, ed in particolare al termine di un procedimento interno, avete poi precisato che, in linea di massima, costituiscono atti impugnabili solamente quei provvedimenti che stabiliscono in *modo definitivo* la posizione della Commissione o del Consiglio al termine di tale procedimento, con esclusione dei provvedimenti provvisori destinati a preparare la decisione finale. La situazione sarebbe differente, avete aggiunto, solo se i provvedimenti adottati nel corso della fase preparatoria costituissero anche il momento conclusivo di un procedimento speciale, distinto da quello attraverso il quale la Commissione o il Consiglio pervengono ad adottare la decisione nel merito.

In base a questi criteri, avete dichiarato irricevibile il ricorso d'annullamento presentato dalla ditta IBM contro l'apertura di un procedimento ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 17/62 in materia d'intese [1] e contro la comunicazione degli addebiti ai sensi dell'art. 2 del regolamento n. 99/63 [2], ad essa collegata. Così facendo, avete sottolineato espressamente che gli atti della Commissione contestati non potevano essere impugnati in quanto semplici atti preparatori, e in particolare poiché i loro eventuali vizi avrebbero potuto essere denunciati *successivamente nell'ambito del ricorso diretto contro la decisione finale* che essi servivano a preparare.

Trasponendo questi criteri nella presente causa, constato innanzitutto che non ha importanza il se la lettera impugnata contenga una decisione ai sensi dell'art. 189, 4° comma, del Trattato e che la sua forma è irrilevante. Del pari, è inutile stabilire se, come ritiene la ricorrente, la decisione contenuta nella lettera non potesse essere basata sull'art. 5, n. 5, del regolamento n. 3017/79, a norma del quale, qualora si constati, previa consultazione, che la denuncia non fornisce elementi di prova sufficienti per giustificare l'apertura di un'inchiesta, il ricorrente viene debitamente informato: si tratta di una questione che riguarda il merito e che pertanto non può influire sulla ricevibilità del ricorso. Da questo punto di vista, ha rilevanza solo la questione se la lettera, in quanto atto emesso dalla Commissione, abbia prodotto *effetti giuridici obbligatori.*

La ricorrente e la Commissione concordano nell'ammettere che la lettera impu-

1 — GU 58 del 10. 7. 1962, pag. 1655.
2 — GU 127 del 20. 8. 1963, pag. 226.

gnata *non* deve essere considerata come un *atto confermativo* a causa del carattere provvisorio delle comunicazioni precedenti e che, per questo motivo, la possibilità di presentare un ricorso contro tale atto non può essere negata. Esse sono però discordi sulla natura giuridica di questa lettera.

La Commissione osserva di avere semplicemente comunicato alla ricorrente, facendo riferimento all'art. 5, n. 5, del regolamento, che la sua domanda intesa all'apertura di un procedimento antisovvenzioni nei confronti del Brasile non conteneva prove sufficienti. Essa sostiene che le disposizioni controverse del regolamento n. 3017/79 vanno interpretate nel senso che la denuncia che soddisfi le condizioni stabilite dall'art. 5, n. 2, del regolamento, cioè che contenga prove sufficienti dell'esistenza del dumping o della sovvenzione nonché del danno che ne deriva, dev'essere esaminata solo nell'ambito delle consultazioni di cui all'art. 6 del regolamento. A conclusione di questo esame, la Commissione avrebbe la possibilità di aprire un'inchiesta ufficiale ai sensi dell'art. 7, oppure di non proseguire il semplice procedimento preliminare, «tenuto conto della situazione», e d'informarne il ricorrente in conformità all'art. 5, n. 5. Quest'informazione non escluderebbe tuttavia la possibilità di riaprire d'ufficio il procedimento qualora risultasse che vengono concesse nuove sovvenzioni. Il fatto che gli autori del regolamento abbiano deliberatamente rinunciato a contemplare la chiusura formale del procedimento preliminare avrebbe la conseguenza che il denunciante ha certamente il diritto di essere informato dell'interruzione del procedimento, ma non ha il potere di obbligare la Commissione ad instaurare il procedimento ufficiale né, soprattutto, quello di costringerla ad adottare misure di salvaguardia. Un rifiuto basato sull'art. 5, n. 5, non potrebbe quindi essere impugnato in forza dell'art 173, 2° comma, così come non lo sarebbe una decisione negativa adottata nell'ambito di un procedimento in materia d'intese ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 99/63.

Per valutare questo argomento occorre ricordare il carattere dichiarativo della lettera 25 maggio 1982 nonché le conclusioni del ricorso. Facendo espresso riferimento alla denuncia della ricorrente, questa lettera dice chiaramente che la Commissione non aprirà un procedimento antisovvenzioni contro le importazioni di panelli di soia del Brasile. Con questa dichiarazione, che è l'unico fatto al quale si riferiscono le conclusioni del ricorso e che è, quindi, anche il solo elemento che costituisce oggetto della presente controversia, la Commissione, dopo le sue precedenti prese di posizione provvisorie, ha manifestato senza ambiguità l'intenzione di non aprire il procedimento di inchiesta ufficiale in esito al procedimento preliminare contemplato dagli artt. 5 e 6 del regolamento n. 3017/79, ed ha in tal modo definitivamente respinto la domanda della ricorrente. Per quanto riguarda gli effetti giuridici che ne derivano, è di conseguenza inutile esaminare se, come sostiene la Commissione, nel silenzio del regolamento un procedimento antisovvenzioni possa essere instaurato d'ufficio dalla Commissione, anche senza domanda del settore economico interessato; nella fattispecie, infatti, il procedimento preliminare aperto su *iniziativa* della ricorrente è stato chiuso.

Richiamandosi alla vostra sentenza nella causa Gema [1] e considerando che il regolamento n. 3017/79 non contempla espressamente alcuna decisione formale di chiusura, ma solo, all'art. 5, n. 5, una semplice informazione, la Commissione perviene alla conclusione che questo atto, in quanto tale, non può costituire oggetto di ricorso.

Come fa giustamente osservare la ricorrente, questa opinione non può essere accolta per diversi motivi. Anche se il testo del regolamento n. 3017/79 non stabilisce espressamente che il rigetto della domanda intesa all'apertura di un procedimento antisovvenzioni debba avere la forma di una *decisione,* l'informazione prescritta presuppone logicamente la chiusura del procedimento preliminare. Se la semplice manifestazione di una volontà fosse considerata come un atto distinto del processo interno che ha determinato questa volontà, ne conseguirebbe che, dal punto di vista procedurale, una siffatta decisione non potrebbe mai essere impugnata.

Sotto questo profilo, la vostra sentenza Gema non è di grande ausilio ai fini della qualificazione dell'informazione fornita in base all'art. 5, n. 5, del regolamento n. 3017/79. In quella causa la ricorrente aveva presentato una domanda ai sensi dell'art. 3, n. 2, lett. b), del regolamento n. 17/62; essa propose un ricorso in forza dell'art. 175 del Trattato per far dichiarare illegittima l'inerzia della Commissione e perché fosse ingiunto a quest'ultima di adottare una decisione formale nell'ambito del procedimento instaurato su sua domanda o di informarla dell'archiviazione della pratica in conformità all'art. 6 del regolamento n. 99/63. In base a quest'ultima norma, la Commissione, qualora ritenga che gli elementi di cui dispone non consentano di accogliere la domanda, ne indica i motivi al richiedente e gli impartisce un termine per la presentazione di eventuali osservazioni scritte. Voi avete dichiarato che tale comunicazione aveva unicamente lo scopo di garantire che il richiedente fosse informato dei motivi che avevano indotto la Commissione a non accogliere la domanda. Questa comunicazione implica certamente la chiusura del procedimento, ma non osta a che la Commissione riapra la pratica se lo giudica opportuno, specie nel caso in cui il richiedente fornisca nuovi elementi entro il termine che essa gli ha impartito. Poiché la presentazione di una domanda in forza dell'art. 3, n. 2, del regolamento n. 17/62 *non* conferisce *il diritto* di ottenere dalla Commissione una decisione circa l'esistenza di un'infrazione degli artt. 85 e 86 del Trattato, avete in definitiva dichiarato irricevibile il ricorso per carenza.

Dal punto di vista procedurale, il presente ricorso si distingue tuttavia da quella causa per il fatto che la ricorrente non intende, mediante un *ricorso per carenza,* costringere la Commissione ad agire ma contesta, in base all'art. 173, 2° comma, un provvedimento con il quale la Commissione ha respinto la domanda intesa all'apertura di un'inchiesta ai sensi dell'art. 7 del regolamento n. 3017/79. Nella causa Gema, per contro, non si poneva la questione se una comunicazione basata sull'art. 6 del regolamento n. 99/63 costituisse un provvedimento impugnabile in forza dell'art. 173 del

1 — Sentenza 18 ottobre 1979, causa 125/78, Gema (Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältigungsrechte)/Commissione delle Comunità europee, Racc. 1979, pag. 3173.

Trattato. Voi avete lasciato tale questione aperta, come risulta molto chiaramente, in particolare, dal punto 18 della motivazione di detta sentenza, in cui avete considerato la possibilità di un ricorso contro una siffatta comunicazione solo in via ipotetica.

Inoltre, il testo dell'art. 6 del regolamento n. 99/63 è chiaramente diverso da quello dell'art. 5, n. 5, del regolamento n. 3017/79 di cui qui si tratta. Mentre il primo parte dalla premessa che la Commissione pervenga, in base agli «elementi di cui dispone», alla conclusione che non è necessario accogliere una domanda mirante all'adozione di determinate sanzioni, il secondo contempla invece il caso in cui l'apertura di un'inchiesta ufficiale viene rifiutata poiché, a parere della Commissione, non esistono prove sufficienti per giustificare tale inchiesta.

Infine, come è dimostrato dalla fissazione di un termine, la comunicazione basata sull'art. 6 del regolamento n. 99/63 ha solo *carattere provvisorio,* con la conseguenza, come avete dichiarato, che la pratica può essere riaperta qualora vengano presentati nuovi elementi. Nella presente causa, la lettera impugnata contiene l'espressione chiara e definitiva della volontà della Commissione di non aprire, a seguito della domanda della ricorrente, un'inchiesta ufficiale ai sensi dell'art. 7 del regolamento n. 3017/79.

Per il resto, le considerazioni di cui alla sentenza Gema non si possono applicare tali e quali al caso presente: la struttura del procedimento prescritto dai regolamenti in materia d'intese differisce sensibilmente dalla struttura generale dei regolamenti in materia di dumping e di sovvenzioni. Questi ultimi distinguono nettamente due fasi procedurali:

— la fase preliminare di cui agli artt. 5 e 6 del regolamento, che richiede la presentazione di una domanda intesa all'apertura di un procedimento antisovvenzioni;

— il procedimento di cui agli artt. 7-9 del regolamento, che segna l'inizio dell'inchiesta vera e propria.

Per queste due fasi valgono condizioni molto specifiche. Norme ben precise disciplinano il denunciante, il contenuto della denuncia nonché le sue conseguenze. La denuncia relativa a sovvenzioni deve costituire oggetto (art. 6 del regolamento) di consultazioni speciali tra la Commissione e gli Stati membri. In esito a queste consultazioni, la Commissione deve valutare e decidere, in conformità all'art. 7, n. 1, del regolamento, se le prove siano sufficienti per giustificare l'apertura di un'inchiesta. Ora, se la risoluzione di passare alla fase seguente del procedimento dev'essere considerata come una decisione, lo stesso deve logicamente valere per un provvedimento negativo, anche se il termine «decisione» non è espressamente impiegato. Il fatto che gli autori del regolamento abbiano considerato la fase preliminare come un procedimento distinto, che deve essere chiuso anche in caso di non apertura dell'inchiesta ufficiale, viene confermato dall'art. 5, n. 4, del regolamento, a termini del quale, se la denuncia viene ritirata: «... la procedura può essere *interrotta ("close")*».

Il procedimento in materia d'intese non contempla fasi formalmente distinte, ma si deve anche notare che la posizione giuridica del richiedente è differente nel regolamento antidumping o antisovvenzioni e nei regolamenti in materia di intese. Sia le disposizioni del Trattato che

l'art. 3 del regolamento n. 17/62 indicano chiaramente che la Commissione, incaricata di vigilare sul rispetto delle norme in materia di concorrenza, ha il compito di scoprire e perseguire qualsiasi infrazione degli artt. 85 e 86 del Trattato e di obbligare le imprese interessate a porre fine alle infrazioni constatate. Nel regolamento n. 3017/79, il principio dell'iniziative delle autorità comunitarie o nazionali non è menzionato, perlomeno non in primo luogo, in quanto il principio del loro intervento *a seguito* di una denuncia è sottolineato maggiormente che nei regolamenti in materia di intese. Così, gli artt. 4, 5 e 7 del regolamento n. 3017/79 stabiliscono particolareggiatamente le condizioni in base alle quali alla denuncia deve seguire l'apertura di un procedimento o il rifiuto di aprirlo. Il produttore interessato deve in particolare provare, sulla base di criteri concreti, l'esistenza di una sovvenzione e di un danno. Quest'ultima condizione, stabilita come condizione sostanziale dall'art. 4, sembra in particolare indicare che un aspetto fondamentale della procedura antisovvenzioni è la necessità di tutelare la produzione comunitaria interessata.

Ora, come la Fediol giustamente constata, siffatte condizioni procedurali non sono stabilite dai regolamenti in materia di intese, che subordinano la presentazione di una domanda alla semplice esistenza di un «interesse legittimo». Da questo punto di vista, le spiegazioni della Commissione concernenti le differenze esistenti tra le modalità dei due procedimenti di denunzia non mi sembrano convincenti. Se le particolareggiate condizioni che valgono per i procedimenti antidumping o antisovvenzioni servissero semplicemente ad evitare che alle autorità siano presentate denunce insufficientemente motivate in partenza, ciò dovrebbe invero valere anche per i procedimenti in materia di intese.

In questa materia, sebbene il procedimento iniziato dalla domanda e gli obblighi del richiedente non siano disciplinati altrettanto dettagliatamente che in materia di dumping, è in particolare in considerazione del diritto di presentare una domanda contemplato dall'art. 3, n. 2, lett. b), del regolamento n. 17/62 che, nella sentenza Metro [1], avete ritenuto il richiedente legittimato a proporre ricorso contro una decisione indirizzata ad un'altra persona e con la quale la Commissione aveva concesso ad un tempo un attestato negativo a norma dell'art. 85, n. 1, e un'esenzione a norma dell'art. 85, n. 3, del Trattato. Voi avete dichiarato che, nell'interesse sia della sana amministrazione della giustizia sia della corretta applicazione degli artt. 85 e 86, è opportuno che le persone fisiche o giuridiche che hanno la facoltà di presentare una domanda in virtù dell'art. 3, n. 2, lett. b), del regolamento n. 17/62, siano legittimate, se la domanda viene respinta totalmente o parzialmente, ad esperire un'azione a tutela dei loro interessi legittimi. Di conseguenza, avete statuito che la decisione controversa, che pure non era indirizzata alla ricorrente, doveva essere considerata riguardarla direttamente e individualmente ai sensi dell'art. 173, 2° comma, del Trattato. A maggior ragione, tale legittimazione ad esperire ricorso dev'essere riconosciuta, in un procedi-

1 — 25 ottobre 1977, causa 26/76, Metro SB-Großmärkte & Co. KG/Commissione delle Comunità europee, Racc. 1977, pag. 1875.

mento antisovvenzioni, al denunciante che intenda opporsi ad una decisione di cui è *destinatario* e con cui viene respinta la sua domanda.

In base alla sentenza IBM [1] sussistono anche buoni motivi per qualificare come atto impugnabile in forza dell'art. 173, 2° comma, del Trattato la lettera controversa destinata a chiudere una fase distinta di un procedimento complesso. Contrariamente alla comunicazione degli addebiti di cui si trattava in quella causa, la lettera 25 maggio 1982 non costituisce un atto provvisorio destinato semplicemente a preparare una decisione finale, essa, sì, suscettibile di gravame. Qualora non potesse esperire ricorso contro detto provvedimento, la ricorrente, diversamente che nel procedimento in materia d'intese, non avrebbe più la possibilità di metterlo in discussione in una fase successiva del procedimento.

Inoltre, bisogna tener conto del fatto che l'informazione fornita alla Fediol chiude definitivamente il procedimento preliminare, distinto dalla procedura d'inchiesta vera e propria, intesa a consentire alla Commissione, agli Stati membri ed al Consiglio di pervenire ad una decisione nel merito. Come avete sottolineato al punto 11 della motivazione della sentenza IBM, un siffatto provvedimento intermedio dev'essere considerato come una decisione impugnabile con ricorso.

Infine, la stessa Commissione ammette che il denunciante ha diritto ad ottenere l'informazione di cui trattasi e che, qualora non vi si provvedesse, potrebbe se del caso proporre ricorso per carenza ai sensi dell'art. 175, 3° comma. Se detta informazione costituisce l'atto contemplato da questa disposizione, è logico che questo atto, una volta emesso, possa anche essere impugnato con un ricorso d'annullamento. Come l'avvocato generale Capotorti ha rilevato nelle conclusioni relative alla causa Gema [2], la ricevibilità di tale ricorso dev'essere ammessa, se non altro perché gli atti sottoposti al controllo di legittimità della Corte sono descritti dall'art. 173, 1° comma, con una formula identica a quella dell'art. 175, 3° comma.

In base a queste considerazioni e tenuto conto del principio, più volte sottolineato nella vostra giurisprudenza, in base al quale l'art. 173 non dev'essere interpretato in senso restrittivo, la lettera controversa deve quindi essere considerata come un provvedimento destinato a produrre effetti giuridici obbligatori.

b) Occorre adesso esaminare se la lettera controversa abbia prodotto effetti giuridici tali da incidere sugli *interessi della ricorrente* e da modificare la sua situazione giuridica.

1. La Commissione non contesta che la mancata apertura di un procedimento antisovvenzioni possa ledere gli interessi del denunciante. A suo parere, però, deve trattarsi di interessi importanti: la situazione giuridica del ricorrente dev'essere modificata «de façon caractérisée» («in misura rilevante»), secondo i termini particolarmente chiari della versione originale della sentenza IBM [1]. Ora, una siffatta lesione non potrebbe essersi verificata nella fattispecie: poiché il procedi-

1 — Sentenza 11 novembre 1981, causa 60/81, IBM (International Business Machines Corporation)/Commissione delle Comunità europee, Racc. 1981, pag. 2639.

2 — Sentenza 18 ottobre 1979, causa 125/78, Gema (Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältungsrechte)/Commissione delle Comunità europee, Racc. 1979, pag. 3173.

mento antisovvenzioni mira principalmente a salvaguardare gli interessi economici generali e non a garantire la tutela dei singoli, la Fediol non potrebbe far valere un diritto all'adozione di misure di salvaguardia. Inoltre, a causa del potere di valutazione discrezionale di cui gode la Commissione, non si dovrebbe riconoscere alla ricorrente il diritto all'apertura di un procedimento d'inchiesta.

2. A proposito di questi argomenti, ricordo che il ricorso è diritto non contro il rifiuto di adottare misure di salvaguardia, ma contro la decisione con la quale la Commissione si è rifiutata di accogliere la domanda della ricorrente mirante ad ottenere l'apertura di un'inchiesta ai sensi dell'art. 7 del regolamento di cui trattasi. Di conseguenza, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, non è necessario accertare se la ricorrente abbia diritto all'adozione di misure di salvaguardia; bisogna tutt'al più esaminare se, qualora siano stati presentati sufficienti elementi di prova ai sensi dell'art. 5, n. 2, del regolamento, i produttori interessati abbiano diritto all'apertura di un procedimento d'inchiesta. Secondo la Commissione, tale diritto non esiste poiché essa dispone, nella fase di cui trattasi, di un margine di valutazione che non può essere oggetto di sindacato giurisdizionale, data la necessità di prendere in considerazione gli interessi comunitari.

A mio parere, non è necessario approfondire questo punto poiché il denunciante ha diritto a che la valutazione sia corretta, cioè esente da sviamento di potere o da palese violazione del diritto comunitario, perlomeno quando la norma che conferisce il potere di valutazione sia stata esaminata anche nel suo interesse. Quando questo è il caso, e supponendo che gli interessi della Comunità debbano già essere presi in considerazione in tale fase, questi interessi possono comunque costituire solo *uno* degli elementi di valutazione ai fini della decisione sull'apertura di un procedimento d'inchiesta ufficiale, e non implicano un potere discrezionale assoluto.

Osservo che il regolamento relativo alla difesa contro le pratiche di dumping e la concessione di sovvenzioni è stato adottato non solo nell'interesse della politica commerciale e nella prospettiva di interessi economici generali, ma anche, almeno in parte, nell'interesse dei produttori danneggiati. In base agli artt. 2 e 3 del regolamento, delle misure di difesa possono essere adottate solo se le pratiche di dumping o le sovvenzioni abbiano causato un *pregiudizio* nella Comunità, ma l'art. 4 pone l'accento sugli effetti subiti da un settore concernente tutti i produttori comunitari di beni simili.

Che il regolamento di cui trattasi abbia lo scopo di tutelare gli interessi di questa categoria di persone si desume inoltre dalla particolareggiata disciplina della posizione procedurale del settore produttivo interessato; la Commissione, qualora abbia iniziato un procedimento antisovvenzioni, e qualora risulti, dopo le consultazioni, che non sono necessarie misure di salvaguardia, può — se nessuna obiezione è stata espressa al riguardo nell'ambito del comitato consultivo — chiudere il procedimento in conformità all'art. 9, n. 1, del regolamento. Prima della chiusura, bisogna tuttavia offrire ai denuncianti le *garanzie procedurali* contemplate dall'art. 7 del regolamento e, in

particolare, consentire loro di prendere conoscenza del fascicolo [1], dare alle parti direttamente interessate la possibilità di essere sentite dalla Commissione [2] e di incontrarsi [3]. Queste garanzie hanno manifestamente lo scopo di consentire alla Commissione di decidere circa il proseguimento del procedimento con la cognizione più esatta possibile dei dati che si riferiscono alla sovvenzione e al danno. Qualora un procedimento antisovvenzioni non venisse aperto nonostante che il denunciante abbia dimostrato in modo dettagliato e concludente l'esistenza di una sovvenzione, di un danno e di un nesso di causalità, ciò costituirebbe un vizio atto a compromettere i diritti del denunciante, in quanto si statuirebbe senza un'inchiesta ufficiale approfondita prescritta nel suo interesse.

Il consentire alla Commissione di decidere di non aprire un procedimento antisovvenzioni nell'ambito di un procedimento preliminare sommario, senza che questa decisione possa essere sottoposta a sindacato giurisdizionale, potrebbe compromettere l'intero processo decisionale contemplato dal regolamento n. 3017/79 o neutralizzare i poteri spettanti, dopo l'apertura del procedimento, agli Stati membri ed al Consiglio ai fini dell'adozione di misure di salvaguardia.

Anche ammettendo che, per decidere circa l'apertura di un procedimento d'inchiesta, la Commissione disponga di un potere discrezionale, bisogna constatare che questo potere non può essere sottratto a qualsiasi controllo. I denuncianti hanno quindi diritto a che non venga commesso uno sviamento di potere nei loro confronti e a che le disposizioni comunitarie non siano manifestamente violate; i loro interessi, sotto questo profilo, risultano già lesi.

c) Anche supponendo che la lesione di tali interessi non sia sufficientemente grave, il denunciante è comunque danneggiato allorché, essendo soddisfatte tutte le altre condizioni, egli ha giuridicamente il diritto di ottenere l'apertura di un procedimento ufficiale. Contrariamente all'opinione della Commissione, la questione se la Fediol abbia un diritto *sostanziale* all'adozione di misure di salvaguardia non ha molta importanza in questa fase: una garanzia procedurale esiste se, trattandosi di decidere dell'apertura di un'inchiesta, il potere di valutazione della Commissione non è assoluto. A questo proposito, la Commissione sostiene che, già nel decidere circa l'opportunità dell'apertura di un procedimento, essa può tener conto degli interessi generali della Comunità a causa delle implicazioni di politica commerciale di tale decisione e che essa deve disporre al riguardo di un potere di valutazione politica illimitato.

Bisogna tuttavia osservare che gli *interessi della Comunità* non sono menzionati nelle disposizioni del regolamento che disciplinano il procedimento preliminare; essi sono menzionati solo agli artt. 11 e 12 del regolamento con riferimento all'adozione di misure antidumping o compensative provvisorie e definitive. Come risulta dal testo del regolamento, nell'ambito del procedimento preliminare la Commissione può scegliere unicamente tra la chiusura del procedimento in conformità all'art. 5, n. 5, se ritiene che la denuncia non contenga prove sufficienti, o l'apertura del procedimento in conformità all'art. 7. Il suo *margine di valutazione* riguarda quindi unicamente il se

1 — Art. 7, n. 4.
2 — Art. 7, n. 5.
3 — Art. 7, n. 6.

esistano «sufficienti elementi di prova» ai sensi dell'art. 5, n. 2, del regolamento, e non già l'opportunità di aprire o no il procedimento. È del resto in questa ottica che gli artt. 9, n. 1, e 10, n. 6, del regolamento, che trattano della chiusura del procedimento d'inchiesta e, rispettivamente, della sua riapertura, non contemplano alcun potere di valutazione per tener conto dell'interesse generale della Comunità.

La presa in considerazione dell'interesse generale della Comunità già nella fase del procedimento preliminare non è affatto conforme *allo spirito ed allo scopo* del regolamento in materia di dumping e di sovvenzioni. Poiché il procedimento d'inchiesta mira a fornire alla Commissione la cognizione più esatta possibile dell'esistenza di una sovvenzione e di un danno perché essa possa proporre in seguito l'adozione di misure di difesa, la questione dell'interesse comune deve essere sollevata solo dopo un'indagine approfondita sui fatti.

Infine, il fatto che le istituzioni comunitarie possano puramente e semplicemente chiudere il procedimento in una fase successiva non implica che il settore produttivo leso non abbia alcun diritto all'adozione di *misure di difesa.* Anche se così fosse, in ragione del potere discrezionale di cui godono al riguardo le istituzioni comunitarie, ciò non pregiudica affatto la questione se i denuncianti abbiano diritto all'apertura di un procedimento d'inchiesta. Come la Commissione ha precisato, in particolare all'udienza, vi è in effetti, per quanto riguarda le indagini, una nettissima separazione tra il procedimento preliminare ufficioso e il procedimento d'inchiesta ufficiale. Mentre l'apertura del procedimento formale comporta di regola indagini in loco presso i settori produttivi interessati e nei paesi terzi, per consentire alla Commissione di ottenere le più ampie informazioni possibili, ciò non si verifica nella fase del procedimento preliminare. Poiché i due procedimenti sono distinti sotto questo profilo, i denuncianti conservano il diritto al rispetto di questa garanzia procedurale, anche se hanno già avuto l'occasione di esporre i loro interessi nel corso del procedimento preliminare.

d) A mio parere, la lettera 25 maggio 1982 dev'essere considerata come un provvedimento della Commissione che ha prodotto effetti giuridici obbligatori che hanno inciso sugli interessi della ricorrente modificando la sua situazione giuridica. La garanzia di una tutela giuridica efficace mi induce a concludere che questo ricorso d'annullamento è ricevibile. Nell'ambito dei procedimenti antisovvenzioni, i denuncianti, destinatari di decisione del genere, devono perlomeno avere la possibilità di far controllare questa ultima sotto il profilo della competenza della Commissione, del rispetto delle forme sostanziali, dell'esattezza della constatazione dei fatti e dell'assenza di sviamento di potere, in conformità all'art. 173, 2° comma, del Trattato.

Questo risultato si ricava direttamente dallo stesso diritto comunitario e anche dalla vostra giurisprudenza in materia di ricevibilità dei ricorsi d'annullamento [1]; non è necessario esaminare l'argomento supplementare della ricorrente, relativo

1 — Sentenza 15 marzo 1967, cause riunite 8-11/66, Société Anonyme Cimenteries CBR Cementbedrijven NV e 51 altri ricorrenti/Commissione delle Comunità europee, Racc. 1967, pag. 93.

al fatto che ai produttori lesi da sovvenzioni dev'essere riconosciuta, così come accade negli Stati Uniti d'America, la legittimazione a ricorrere poiché nel quinto considerando del regolamento controverso si dichiara che la Comunità deve tener conto dell'interpretazione data al GATT ed al relativo codice delle sovvenzioni dalle sue principali controparti commerciali.

Concludo per il rigetto dell'eccezione d'irricevibilità sollevata dalla Commissione contro il ricorso della Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE mirante all'annullamento della decisione della Commissione 25 maggio 1982, e per la condanna della Commissione alle spese relative a questa fase del procedimento.