CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ
presentate il 7 marzo 1990 *

Signor Presidente,
Signori giudici,

A — Antefatti

1. La presente causa riguarda un ricorso per annullamento e per risarcimento danni presentato contro la Commissione da un'associazione di imprese francesi operanti nel settore dei pomodori (Sonito) e da alcune delle sue aderenti.

2. Con la loro domanda di *annullamento*, proposta ai sensi dell'art. 173 del Trattato CEE, le ricorrenti si oppongono all'archiviazione, risultante dalla lettera 17 gennaio 1989 indirizzata dalla Commissione ai procuratori delle ricorrenti, della denuncia con la quale la Sonito richiamava l'attenzione della Commissione sul fatto che i propri aderenti avavano subito un pregiudizio, a seguito di dati falsi forniti da trasformatori di pomodori italiani e greci relativamente alla qualità e soprattutto all'ammontare della produzione raggiunta nelle stagioni 1983/1984 — 1985/1986. A causa di tali frodi, soprattutto la trasmissione di dati maggiorati, sarebbero stati infatti notevolmente ridotti gli aiuti alla produzione previsti dal regolamento n. 426/86 [1] per le stagioni 1984/1985 — 1987/1988 [2] in applicazione del regolamento n. 989/84 [3] — e ciò a discapito delle imprese trasformatrici di pomodoro ad essa aderenti — in quanto per questo motivo era stato superato il limite di garanzia fissato da quest'ultimo regolamento. Inoltre tali imprese avevano subito una distorsione della concorrenza, in quanto i trasformatori italiani e greci avevano percepito aiuti non dovuti (lettere della Sonito alla Commissione del 17 ottobre 1986 e del 19 settembre 1988). La Commissione è tenuta, se dal caso, ad effettuare indagini, ad avviare procedimenti per trasgressione del Trattato nei confronti degli Stati membri interessati che sono venuti meno agli obblighi di vigilanza, imposti loro dal diritto comunitario, e a rettificare i dati inesatti aventi ripercussioni sulla concessione degli aiuti (lettera della Sonito alla Commissione del 17 ottobre 1986). In una lettera del 5 maggio 1987 la Sonito faceva riferimento ad una risposta della Commissione ad una interpellanza parlamentare nella quale la Commissione aveva segnalato frodi per un ammontare di 6,5 milioni di ECU. Essa chiedeva alla Commissione di trasmetterle dettagli sui casi accertati nei rispettivi Stati membri per ciascuna stagione onde poter far valere, come essa precisava, le pro-

* Lingua originale: il tedesco.

1 — Regolamento del Consiglio 24 febbraio 1986 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (GU L 49, pag. 1).

2 — Tali aiuti sono stati fissati dalla Commissione:
— per la stagione 1984/1985, con il regolamento 5 luglio 1984, n. 1925 (GU L 179, pag. 15);
— per la stagione 1985/1986, con il regolamento 31 luglio 1985, n. 2222 (GU L 205, pag. 16);
— per la stagione 1986/1987, con il regolamento 30 giugno 1986, n. 2077 (GU L 179, pag. 11);
— per la stagione 1987/1988, con il regolamento 22 luglio 1987, n. 2160 (GU L 202, pag. 32).

3 — Regolamento del Consiglio 31 marzo 1984 che istituisce un sistema di limiti di garanzia per taluni prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (GU L 103, pag. 19).

prie pretese dinanzi ai giudici nazionali; la Commissione però non accoglieva tale richiesta.

3. Dopo un infruttuoso scambio di opinioni, la Commissione comunicava alla Sonito la contestata lettera 17 gennaio 1989 nella quale così si concludeva:

« Alla luce di tali circostanze, la Commissione ha archiviato la denuncia poiché nulla consentiva di concludere che vi fosse stata una trasgressione da parte degli Stati membri interessati » [4].

4. Le ricorrenti domandano che « *venga annullata*[5] la decisione, comunicata loro con lettera della Commissione 17 gennaio 1989, di archiviare la loro denuncia », in quanto essa è, per vari motivi, illegittima.

5. Con la loro domanda di *risarcimento danni* le ricorrenti mirano alla condanna della Commissione al pagamento, a favore delle *imprese ricorrenti aderenti alla Sonito,* dei seguenti importi, oltre agli interessi legali:

— la differenza tra gli aiuti alla produzione da esse effettivamente percepito nelle stagioni 1984/1985 — 1987/1988 e gli aiuti che esse avrebbero dovuto percepire se non vi fosse stata la riduzione,

— un ulteriore importo per compensare il loro danno commerciale, il cui ammontare dovrà essere stabilito con l'ausilio di un perito.

6. In questo contesto, le ricorrenti chiedono inoltre che la Commissione venga condannata ad rifondere alla *Sonito* le spese processuali dalla stessa sostenute in Italia per la tutela dei propri diritti.

7. Le ricorrenti sono del parere che la decisione di archiviare la denuncia così come, oltre a ciò, il comportamento complessivo tenuto dalla Commissione nei loro confronti costituisca un illecito amministrativo che fa sorgere la responsabilità della Commissione ai sensi dell'art.. 215, secondo comma, del Trattato CEE.

8. La Commissione chiede che il ricorso venga dichiarato irricevibile o, in via subordinata, respinto con la conseguente condanna alle spese e controbatte gli argomenti delle ricorrenti.

9. La controversia fra le parti verte in realtà sulla questione di sapere in quale misura i dati sulla produzione comunicati rispettivamente da Italia e Grecia fossero affidabili oppure fossero falsati da frodi. Fornirò, per quanto necessario, dettagli sugli antefatti — per altro non controversi — e sugli argomenti delle parti, nell'esposizione del mio parere. Per il resto, rinvio alla relazione d'udienza.

B — Parere

I — *Sulla domanda d'annullamento*

10. *1.* Prima di poter esaminare la ricevibilità ed eventualmente il merito del ricorso,

4 — La lettera riguarda anche un altro reclamo relativo al settore delle pesche e che non ha nulla a vedere con la presente controversia.

5 — Il corsivo è mio.

devo innanzitutto determinare, per via interpretativa, la domanda giudiziale, cioè l'oggetto del ricorso.

Questo modo di procedere è necessario nella fattispecie in quanto fino allo scadere del termine per la trattazione orale non è stato possibile eliminare il disaccordo delle parti su questo punto, sul quale tornerò immediatamente.

11. Parlo di proposito in questa sede dell'oggetto del ricorso. Infatti, secondo la giurisprudenza costante della Corte di giustizia, il ricorrente, ai sensi dell'art. 38, § 1, lett. c) del regolamento di procedura, non può più modificare tale oggetto in un momento successivo; ciò vale per la fase della replica ed a maggior ragione per quella della trattazione orale[6]. Le asserzioni delle parti in ordine all'oggetto del ricorso, in particolare quelle delle ricorrenti non contenute nel ricorso, possono pertanto essere prese in considerazione solo quali argomenti relativi alla questione interpretativa sollevata.

12. Come menzionato all'inizio[7], il contenuto della domanda si riferisce espressamente alla controversa lettera della Commissione 17 gennaio 1989. Dal canto suo, la precedente citazione da tale lettera fa già capire in maniera molto chiara di cosa si tratta, cioè della questione, già dibattuta tra le parti, se la Commissione dovesse avviare un procedimento per inadempimento nei confronti dell'Italia e della Grecia. La lettera aveva come oggetto « denuncie presentate ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE » dalla Sonito e da un'altra associazione. Vi si diceva inoltre espressamente che la Commissione non disponeva di alcun elemento che provasse che Italia e Grecia fossero venute meno ai loro obblighi di vigilanza e controllo. La domanda, definita in modo di per sé chiaro grazie al riferimento a tale lettera, consente unicamente di concludere che oggetto del ricorso è il rifiuto della Commissione di avviare un procedimento per inadempimento contro l'Italia e la Grecia.

13. Si potrebbe eventualmente giungere ad un risultato differente se risultasse chiaro dal ricorso che, in quanto la Commissione si sia inoltre rifiutata di rettificare i dati oggetto della controversia ovvero di sostenere le ricorrenti nei processi penali nazionali, questo rifiuto, in aggiunta, oppure in alternativa al rifiuto di procedere ai sensi dell'art. 169 del Trattato, dovesse essere oggetto del ricorso. Ciò avrebbe richiesto, a causa dell'univoca redazione della domanda, un chiarimento almeno altrettanto univoco per giustificare l'ipotesi secondo cui la domanda avesse in ultima analisi un contenuto diverso o più ampio. Manca un chiarimento del genere. Al contrario, a pag. 2 del ricorso si dice: « oggetto della presente azione di annullamento ai sensi dell'art. 173 del Trattato CEE è la decisione di archiviazione [della denuncia] comunicata con questa lettera 17 gennaio 1989 (allegato 1) ». Per quanto riguarda poi la domanda della Sonito diretta ad ottenere dalla Commissione la rettifica dei dati controversi e rispettivamente il sostegno nei confronti delle ricorrenti nei citati procedimenti penali, nel ricorso non si chiarisce sufficientemente, in

6 — Sentenze 25 settembre 1979, Commissione/Francia (causa 232/78, Racc. pag. 2729) e 18 ottobre 1979, Gema/Commissione (causa 125/78, Racc. pag. 3173).

7 — Sub A.

alcun punto, in quale rapporto debba porsi il comportamento che si rimprovera al riguardo alla Commissione con la lettera summenzionata e conseguentemente con la domanda di annullamento. Al contrario vi si afferma che la Commissione, nella lettera controversa, *non* si è occupata del problema se i trasformatori francesi venissero danneggiati dalle conseguenze derivanti dal limite di garanzia (il corsivo è mio). Ad integrazione, nella replica viene precisato che la richiesta della Sonito alla Commissione, di trarre dalle frodi fatte valere le conseguenze per l'applicazione del limite di garanzia e, conseguentemente, anche per la fissazione degli aiuti, non ha mai avuto esito. In tal modo si conferma nuovamente il limite della domanda di annullamento, peraltro riconoscibile anche altrimenti.

14. Alla luce di quanto sopra, si deve secondo me ritenere che la domanda di *annullamento* riguardi unicamente il rifiuto della Commissione di iniziare un procedimento per inadempimento contro l'Italia e la Grecia. Le ricorrenti hanno definito inesatta questa interpretazione, sostenuta anche dalla convenuta, in particolare durante la trattazione orale; alla fine però esse non hanno ritirato la domanda. In quanto esse ora contestano la *carenza* della Commissione perché quest'ultima in parte *non* ha risposto alla denuncia della Sonito, già sul piano concettuale non può ritenersi che ciò rientri nell'ambito della domanda di annullamento. Dal momento che non è stato proposto un ricorso per carenza ai sensi dell'art. 175 del Trattato CEE, non ho bisogno di esaminare tale argomento.

15. 2. Per quanto riguarda ora la domanda di annullamento relativa alla mancata proposizione di un procedimento per inadempimento, mancano i presupposti di ricevibilità di cui all'art. 173, secondo comma, del Trattato CEE per due motivi. Innanzitutto, come ha deciso la Corte di giustizia, domande di annullamento di questo tipo sono fondamentalmente irricevibili perché « l'inizio di detta procedura rientra nella fase precontenziosa di quest'ultima, fase che non implica, da parte della Commissione, alcun atto giuridicamente vincolante »[8]. Oggetto dell'impugnazione non è dunque una decisione ai sensi dell'art. 173, secondo comma.

16. In secondo luogo, questa disposizione presuppone che il provvedimento impugnato riguardi il ricorrente non solo direttamente ma anche individualmente. Tale presupposto manca nel caso di un ricorso di annullamento nei confronti di un rifiuto di proporre un procedimento per inadempimento, come la Corte di giustizia ha confermato di recente[9].

17. Neppure dalle sentenze della Corte di giustizia citate dalle ricorrenti durante la trattazione orale[10] si evince qualcosa di diverso. Tali sentenze riguardavano in sostanza casi nei quali la Corte di giustizia ha ritenuto esistente la legittimazione ad agire di terze persone non destinatarie dei provvedimenti contestati qualora ed in quanto queste persone fossero titolari, nei relativi procedimenti amministrativi, per la situazione di fatto e di diritto, di una posizione particolarmente definita e giuridicamente protetta cosicché i provvedimenti potessero pregiudicare i loro legittimi interessi individuali. In tali casi la Corte di giustizia ha ritenuto

8 — Massima della sentenza 1° marzo 1966, causa 48/65, Lütticke e altri/Commissione, Racc. pag. 25.

9 — Sentenza 14 febbraio 1989, Star Fruit/Commissione, punto 13 della motivazione (causa 247/87, Racc. pag. 291).

10 — Sentenze 25 ottobre 1977, Metro/Commissione (causa 26/76, Racc. pag. 1875); 4 ottobre 1983, Fediol/Commissione (causa 191/82, Racc. pag. 2913); 11 ottobre 1983, Demo-Studio Schmidt/Commissione (causa 210/81, Racc. pag. 3045); 20 marzo 1985, Timex/Consiglio e Commissione (causa 264/82, Racc. pag. 849); 28 gennaio 1986, Cofaz e a./Commissione (causa 169/84, Racc. pag. 391).

che i ricorrenti fossero riguardati individualmente dai relativi provvedimenti.

18. Per quanto riguarda questo aspetto procedurale, bisogna dedurre dal sistema del Trattato, quale risulta dagli artt. 169 e 170 del Trattato CEE, che solo la Commissione e gli Stati membri sono autorizzati a impegnare giudizialmente un comportamento contrario al Trattato. Sarebbe difficilmente compatibile con ciò il riconoscimento a soggetti privati, nel procedimento precontenzioso di cui all'art. 169, di una posizione protetta analoga. Anche il tenore delle norme del Trattato non offre del resto alcun elemento in tal senso. Ciò corrisponde alla posizione di diritto sostanziale di tali soggetti in relazione alla quale la Corte di giustizia ha già affermato quanto segue [11]:

« Risulta tuttavia dall'economia dell'art. 169 del trattato che la Commissione non è tenuta ad instaurare un procedimento ai sensi di questa norma, ma che in proposito essa dispone invece di un potere discrezionale, che esclude il diritto dei singoli di esigere dalla stessa istituzione di decidere in un senso determinato ».

19. La domanda di annullamento con il contenuto stabilito all'inizio va pertanto dichiarata irricevibile senza che abbia rilevanza la questione dubbia se in caso contrario anche la Sonito sarebbe legittimata ad agire [12] come le imprese sue aderenti.

20. *3.* Irricevibile sarebbe anche un'eventuale *domanda di annullamento con riferimento al rifiuto della Commissione di adeguare gli aiuti alla produzione* nelle stagioni di cui trattasi sulla base di dati di produzione modificati. Innanzitutto bisogna fare riferimento a tale proposito all'univoca disciplina imposta da una parte dagli artt. 5, n. 5, e 22 del regolamento n. 426/86 e rispettivamente dall'art. 3, lett. c), del regolamento n. 516/77 [13] e, dall'altra, dagli artt. 11 e segg. del regolamento n. 1599/84 [14] e dall'art. 4 del regolamento n. 729/70 [15]. In base a tale disciplina spetta alla Commissione stabilire l'ammontare dell'aiuto valido per tutti gli operatori economici, mentre gli Stati membri sono competenti per l'effettiva concessione degli aiuti ai singoli richiedenti [16]. Le ricorrenti contestano il comportamento della Commissione nel suo ambito di competenza e sono dell'opinione che la Commissione sia obbligata ad aumentare gli aiuti. Un tale provvedimento dovrebbe venire adottato sotto forma di regolamenti di modifica dei regolamenti con i quali sono stati fissati gli aiuti per le stagioni 1984/1985 — 1987/1988 [17]. Tali regolamenti di modifica avrebbero, in linea con la menzionata finalità degli atti adottati dalla Commissione per fissare gli aiuti ai sensi dell'art. 189, secondo comma, del Trattato

11 — Sentenza 14 febbraio 1989 (nota n. 9), punto 11 della motivazione; vedasi in tal senso le conclusioni dell'avvocato generale Gand nella causa 48/65 (nota n. 8), Racc. 1966, pag. 38, in particolare pag. 42.

12 — Vedasi al riguardo la sentenza della Corte di giustizia 4 dicembre 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits e légumes e a./Consiglio (cause riunite 16/62 e 17/62, Racc. pag. 877); l'ordinanza 5 novembre 1986, UFADE/Consiglio e Commissione (causa 117/86, Racc. 1986, pag. 3255), oltre che la sentenza 18 gennaio 1989, OPAGAC e a./Commissione, punto 7 della motivazione (causa 167/87, Racc. pag. 55).

13 — Regolamento del Consiglio 14 marzo 1977, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (GU L 73, pag. 1).

14 — Regolamento della Commissione 5 giugno 1984, che stabilisce le modalità di applicazione del regime di aiuti alla produzione per taluni prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (GU L 152, pag. 16).

15 — Regolamento del Consiglio 21 aprile 1970 relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13).

16 — Vedasi anche a tale proposito la sentenza 21 settembre 1983, Deutsche Milchkontor e a./Repubblica federale di Germania (cause riunite da 205 a 215/87, Racc. pag. 2633), secondo la quale risulta dal sistema istituzionale della Comunità e dalle norme che regolano i rapporti tra la Comunità e gli Stati membri che in mancanza di una norma contraria di diritto comunitario spetta agli Stati membri assicurare sul loro territorio l'esecuzione delle norme comunitarie, in particolare nell'ambito della politica agricola comune (vedansi anche le sentenze 6 giugno 1972, Schlüter (causa 94/71, Racc. pag. 307), e 7 luglio 1987, L'Étoile commerciale e a./Commissione (cause riunite 89/86 e 91/86, Racc. pag. 3005).

17 — Vedi sopra, nota 2.

CEE, una portata generale [18]. Come giustamente precisa la Commissione, le ricorrenti non diventerebbero destinatarie di tali atti, in via individuale ma solo nella loro obiettiva qualità di produttori di prodotti trasformati a base di pomodori così come altri produttori di questo settore nella Comunità. Non vedo alcun aspetto che li individui all'interno di tale cerchia analogamente ad un destinatario [19]. Non è necessario risolvere la questione se le ricorrenti, come esse affermano, siano *direttamente* riguardate dalla modifiche.

21. Ne risulta che la domanda d'annullamento sarebbe irricevibile anche in base a questa interpretazione della domanda.

II — *Sulla domanda di risarcimento danni*

22. *1.* a) Le ricorrenti richiedono, così come precisato nella mia esposizione dei fatti, un risarcimento per tre differenti tipi di danni, deducendo sostanzialmente, in un primo tempo, tre motivi. Viene lamentato il fatto che,

— a torto la Commissione non ha avviato un procedimento per inadempimento;

— essa non ha aumentato gli aiuti, sebbene questo fosse necessario in base ai dati modificati, per lo meno a favore dei trasformatori francesi;

— non ha sostenuto le ricorrenti nei procedimenti dinanzi ai giudici nazionali, in particolare non ha fornito alcuna informazione sulle frodi che le erano note.

23. È pertanto necessario, in linea di principio, esaminare in prosieguo la ricevibilità e la fondatezza di ciascuna di queste domande tenendo conto dei motivi dedotti a sostegno di ciascuna di esse.

24. b) In tale contesto è tuttavia escluso a priori un esame del motivo secondo cui la Commissione a torto non avrebbe presentato un ricorso per inadempimento. Come già per la domanda d'annullamento, le ricorrenti hanno fatto anzitutto valere, per la loro domanda di risarcimento danni — tra l'altro —, il fatto che l'archiviazione della denuncia da parte della Commissione era illegittima. In tal modo, come ho già spiegato, veniva fatto valere il motivo della mancata presentazione di un ricorso per inadempimento.

25. Già dal *ricorso* tuttavia non è chiaro il rapporto tra tale censura e i danni per i quali le ricorrenti chiedono il risarcimento. Nella *replica* le ricorrenti poi, in risposta alle argomentazioni contenute nel controricorso, hanno sostenuto che, quanto alla censura secondo cui la Commissione aveva illegittimamente archiviato la loro denuncia, bisognava considerare che tale denuncia riguardava più aspetti. Esse non fondavano le loro pretese sulla mancata proposizione di un procedimento per inadempimento. Nella

18 — Vedi ultima frase dei regolamenti citati nella nota 2.

19 — Requisito risultante dalla costante giurisprudenza della Corte; vedasi per il periodo più recente, sentenza 29 giugno 1989, RAR/Consiglio e Commissione, punto 9 della motivazione (cause riunite 250/86 e 11/87, Racc. pag. 2045); vedasi altresì la sentenza 21 novembre 1989, Usines coopératives de déshydradation du Vexin e a./Commissione (causa 244/88, Racc. pag. 3811).

stessa direzione si muovono anche gli argomenti presentati dalle ricorrenti nella trattazione orale.

26. Mi pare pertanto chiaro che esse abbiano in ogni caso rinunciato, nel corso del procedimento, al motivo summenzionato relativo al se il ricorso, a tale riguardo, corrisponda ai requisiti di cui all'art. 38, § 1, lett. c).

Non vedo alcun motivo per non accettare questa decisione presa nell'ambito della libera disponibilità delle parti. Un esame di tale motivo diventa pertanto superfluo.

27. Del resto, per quanto riguarda la probabilità che tale motivo venga accolto, faccio rinvio alle mie considerazioni sulla ricevibilità della domanda di annullamento in cui ho già dimostrato che la giurisprudenza della Corte di giustizia nega una legittimazione del singolo a proporre un ricorso per inadempimento.

28. 2. Nel pretendere la *differenza* tra gli *aiuti* che esse hanno effettivamente ricevuto e quelli che avrebbero ricevuto senza la riduzione operata in base al limite di garanzia (differenza ammontante a 82 749 312,72 FF), le ricorrenti fanno innanzitutto valere un preteso illecito amministrativo commesso dalla Commissione con l'adozione dei regolamenti relativi all'ammontare degli aiuti alla produzione. A parere delle ricorrenti la Commissione avrebbe dovuto o 1) rettificare i dati numerici che si sostengono falsi e corrispondentemente adeguare per ogni avente diritto l'importo degli aiuti oppure 2) conformare gli aiuti in modo tale che le ricorrenti non venissero danneggiate dal superamento fraudolento dei limiti di garanzia in Italia ed in Grecia. Tutto ciò si deduce solo in modo molto vago dal ricorso. Ritengo però che l'argomento di cui trattasi possa essere compreso solo in tal senso.

29. a) A tale proposito si potrebbe sicuramente già mettere in dubbio la ricevibilità della domanda alla luce dell'art. 178 del Trattato CEE in base al quale la Corte di giustizia è competente in ordine alle domande di risarcimento danni solo qualora esse riguardino la responsabilità della Comunità per danni causati dagli organi o dai dipendenti di quest'ultima.

30. La Commissione ha correttamente fatto riferimento alla ripartizione di compiti e competenze tra produttori, Stati membri e Commissione stabilita nel regolamento n. 1599/84. A norma di quest'ultimo spetta ai produttori fornire tutti i dati richiesti dagli Stati membri per l'amministrazione ed il regolare controllo del sistema di aiuti. L'art. 12 del citato regolamento descrive in dettaglio i dati che debbono essere contenuti nelle domande, in particolare il peso delle materie prime e dei prodotti finiti, e stabilisce da quali pezze giustificative debbano essere corredate le domande. Inoltre i produttori interessati sono obbligati, ai sensi dell'art. 4, lett. e), del regolamento [20], indipendentemente dai dati forniti nelle loro domande, ad effettuare agli Stati membri determinate comunicazioni annuali che, a norma dell'art. 8 del regolamento n. 2223/85 [21] e nell'ambito del regime delle

20 — Nella versione del regolamento n. 1455/85 (GU L 144, pag. 69).

21 — Regolamento della Commissione 31 luglio 1985 che stabilisce le modalità di applicazione delle misure temporanee riguardanti l'aiuto alla produzione per i prodotti trasformati a base di pomodoro (GU L 205, pag. 19).

quote stabilito dal regolamento n. 1320/85 [22], debbono risultare ancora più ampie. L'art. 8 del regolamento n. 1599/84 prevede inoltre che i trasformatori entro un determinato termine debbano trasmettere alle autorità nazionali copia dei contratti di trasformazione. Ai sensi del titolo VII del regolamento n. 1599/84, i trasformatori sono obbligati a tenere registri contenenti i dati necessari per la concessione degli aiuti e a conservare i corrispondenti documenti giustificativi. Gli Stati membri possono eseguire controlli singoli e sono obbligati a controlli annuali dei registri. Essi « adottano tutte le misure necessarie per garantire la corretta applicazione del regime di aiuti della produzione e per prevenire e reprimere le frodi contro il regime stesso (art. 14, n. 4 del regolamento n. 1599/84). Ai sensi dell'art. 19 del regolamento n. 1599/84 gli Stati membri comunicano alla Commissione i dati stabiliti per gli scopi da essa perseguiti: in definitiva, una sintesi dei dati raccolti presso i trasformatori.

31. Pertanto la Commissione non rileva essa stessa i dati essenziali, ma si limita a riceverli. Essa è tuttavia autorizzata, ai sensi dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 629/70, a procedere direttamente a ispezioni in loco; qualora essa ritenga che in uno Stato membro siano state commesse irregolarità o negligenze, essa può, ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 283/72 [23], obbligare con una corrispondente comunicazione gli Stati membri interessati a procedere essi stessi ad inchieste.

32. Vista tale situazione di diritto, si pone la questione se l'illecito fatto valere sia stato commesso proprio dalla Commissione convenuta oppure invece dalle autorità nazionali. Solo nel primo caso la Corte di giustizia è competente, ai sensi dell'art. 178 del Trattato CEE, a decidere sulla domanda [24]. Si tratta, in ultima analisi, di accertare in modo sommario in quale misura il comportamento contestato alla Commissione possa essere stato, sotto un qualunque punto di vista, la *causa* del danno asserito.

33. La Commissione può procedere ad una rettifica dei dati essenziali, con conseguenze sull'ammontare degli aiuti, solo qualora siano state realmente accertate delle irregolarità. Non è sufficiente che essa abbia solo l'impressione, per esempio quando il materiale contabile fornito non appare plausibile, che siano state commesse delle irregolarità. Come ho dimostrato, sia gli Stati membri interessati che la Commissione sono autorizzati a procedere ad adeguati controlli. La Commissione non ha potuto, cosa che le ricorrenti non contestano, accertare irregolarità sulla base dei propri controlli [25]. Invece, i controlli compiuti dagli Stati membri hanno dimostrato che sono stati ingiustamente pagati, in seguito a frodi, determinati aiuti di cui non sono stati ancora esattamente definiti l'ammontare e la relativa stagione [26].

22 — Regolamento del Consiglio 23 maggio 1985 recante misure temporanee relative all'aiuto alla produzione concesso per i prodotti trasformati a base di pomodoro (GU L 137, pag. 41).

23 — Regolamento del Consiglio 7 febbraio 1972 relativo alle irregolarità ed al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento della politica agricola comune nonché all'instaurazione di un sistema di informazione in questo settore (GU L 36, pag. 1).

24 — Giurisprudenza costante: vedansi sentenza 26 febbraio 1976, Krohn/Commissione (causa 175/84, Racc. 1986, pag. 753) e sentenza 7 luglio 1987, L'Étoile commerciale e CNTA/Commissione (cause riunite 89 e 91/86, Racc. pag. 3005).

25 — Vedasi la risposta della Commissione in data 30 gennaio 1987 all'interrogazione parlamentare del deputato del Parlamento europeo on. Michel Debatisse (GU C 149, pag. 22).

26 — Vedasi nota 23, nonché la risposta della Commissione, citata dalle ricorrenti, alla relazione speciale della Corte dei conti n. 2/89 (GU C 128, pagg. 44-76).

34. Le parti ritengono concordemente che le modifiche che ne conseguivano non abbiano avuto alcuna ripercussione sugli aiuti fissati per le campagne 1983/1984 — 1987/1988. A differenza di quanto avvenuto nella causa Francesconi [27] nella quale si trattava di obblighi di informazione e di controllo della Commissione e non della sua competenza legislativa, sarebbe stato compito della Commissione e non degli Stati membri, sulla base della descritta ripartizione dei ruoli, prendere in considerazione tali accertamenti per procedere ad una nuova fissazione degli importi degli aiuti. Quindi non è logicamente escluso che il danno fatto valere derivi almeno in parte da un comportamento illegittimo della Commissione. Ciò deve bastare, a mio parere, per ammettere la ricevibilità di questa domanda. Se si sia in presenza di un illecito amministrativo e di un danno nonché di un effettivo nesso causale tra i due, è una questione di merito.

35. Secondo me non può seguirsi la Commissione quando essa si richiama infine, per dimostrare l'irricevibilità del ricorso, alle sentenze pronunciate nelle cause Krohn [28] e Plaumann [29]. Dalla sentenza Plaumann risulta che qualora l'atto amministrativo dal quale il ricorrente viene danneggiato non sia stato annullato, una domanda di risarcimento danni è infondata per mancanza di illecito. Nella sentenza Krohn la Corte di giustizia ha poi chiarito che tali considerazioni si riferiscono solo ad un determinato caso eccezionale. Un simile caso eccezionale può verificarsi secondo tale sentenza solo qualora il ricorrente impugni una decisione individuale. Nella fattispecie però si tratta di atti giuridici di portata generale come ho dimostrato a proposito della ricevibilità della domanda di annullamento. Inoltre, per quanto riguarda la questione della ricevibilità di domande di risarcimento danni concorrenti con domande di annullamento, la Corte di giustizia ha confermato, nella sentenza Krohn la giurisprudenza costante a partire dalla sentenza Schöppenstedt [30], dichiarando:

« Come è stato ricordato in precedenza, l'azione di danni di cui agli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato è stata istituita come rimedio autonomo, dotato di una funzione particolare. Essa si differenzia in particolare dal ricorso di annullamento in quanto è diretta non all'eliminazione di un determinato provvedimento ma al risarcimento del danno causato da un'istituzione. » [31].

36. La domanda di pagamento della differenza tra gli aiuti è quindi *ricevibile* in quanto sia fondata sul mancato adeguamento degli importi degli aiuti.

37. b) Per quanto riguarda il *merito* della domanda, una pretesa ai sensi dell'art. 215, secondo comma, del Trattato CEE esiste, secondo i principi generali, solo qualora il comportamento controverso dell'organo comunitario — nella fattispecie la Commissione — sia illegittimo. In quanto le ricorrenti lamentano che la Commissione avrebbe dovuto conformare gli aiuti in modo tale che i pregiudizi dovuti a frodi, nei limiti in cui abbiano influito sul superamento dei limiti di garanzia, andassero a gravare unicamente sui trasformatori italiani e greci, il comportamento della Commissione non può essere considerato a priori il-

27 — Sentenza 4 luglio 1989, Francesconi e a./Commissione (cause riunite 326/86 e 66/88, Racc. pag. 2087).

28 — Loc. cit. (nota 24).

29 — Sentenza 15 luglio 1963, Plaumann/Commissione (causa 25/62, Racc. pag. 195).

30 — Sentenza 2 dicembre 1971, Schöppenstedt/Consiglio (causa 5/71, Racc. pag. 975).

31 — Sentenza Krohn loc. cit., punto 32 della motivazione.

legittimo alla luce del divieto di discriminazione di cui all'art. 40, n. 2, terzo comma, del Trattato CEE. Come giustamente osserva la Commissione, una simile conformazione discriminerebbe ingiustamente quei produttori, in Italia e in Grecia, che hanno fornito dati corretti sulla trasformazione. Il principio della parità di trattamento, al quale fanno appello le ricorrenti, verrebbe in tal modo trasformato nel suo contrario.

38. Rimproverando alla Commissione di non aver aumentato — per tutti i trasformatori della Comunità — gli aiuti nell'ambito dei citati regolamenti che si riferiscono alle stagioni 1984/1985 — 1987/1988 tenendo conto delle frodi accertate, viene chiamata in causa la responsabilità della Comunità per atti normativi. Qualora tali atti implichino scelte di politica economica, è necessaria una forma specifica d'illegittimità: essi fanno sorgere una responsabilità della Comunità unicamente in caso di violazione grave di una norma superiore intesa a tutelare i singoli [32]. Come risulta dall'art. 5, nn. 1 e 3, del regolamento n. 426/86 e dall'art. 2 del regolamento n. 1277/84 [33], nella fissazione degli aiuti alla produzione devono essere sì osservate determinate linee direttive ma all'interno di esse la fissazione dei dettagli è lasciata alla discrezionalità della Comunità. Specialmente l'art. 5, n. 1 prevede che « in particolare » si tenga conto dei fattori ivi elencati. Formulazioni analoghe sono contenute nell'art. 2, nn. 2 e 3, del regolamento n. 1277/84. L'art. 5, n. 1, prima frase, del regolamento n. 426/86 circoscrive esattamente i limiti del potere discrezionale: « L'importo dell'aiuto è fissato in modo da consentire lo smaltimento del prodotto comunitario ».

39. Il caso in esame presenta inoltre la particolarità di porre in discussione il problema di ulteriori modifiche dei citati regolamenti. Non si sostiene che la Commissione, nell'adottare i regolamenti di cui trattasi, non abbia considerato differenze realmente accertate tra i dati di produzione effettivi e quelli forniti dai trasformatori. Tuttavia, ai sensi dell'art. 5, n. 5, del regolamento n. 426/86, l'aiuto dev'essere fissato prima dell'inizio di ogni campagna. Non ritengo certamente che una fissazione oltre tale data sia in via di principio esclusa, in ogni caso non qualora gli aiuti (nell'ipotesi di una modifica) debbano essere aumentati; la disposizione deve sicuramente solo garantire che gli operatori economici possono tempestivamente adeguarsi alla situazione nella nuova stagione. Tuttavia da questa situazione giuridica risulta che l'ampio potere discrezionale della Commissione si estende chiaramente anche alla questione se essa voglia tenere conto di modifiche successivamente comunicate.

40. Bisogna pertanto esaminare se, non avendo la Commissione operato una tale modifica, si sia verificata una violazione grave nel senso sopra precisato. A tale scopo non è sufficiente constatare una violazione del divieto di discriminazione di cui all'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato CEE, violazione che potrebbe essere vista, nella fattispecie, nel rapporto tra i trasfor-

32 — Giurisprudenza costante; vedasi la fondamentale sentenza 2 dicembre 1971 nella causa 5/71, loc. cit.; confermata da ultimo dalla sentenza 28 novembre 1989, Epicheiriseon e a./Commissione e Consiglio (causa C-122/86, Racc. pag. 3959).

33 — Regolamento del Consiglio 8 maggio 1984 che fissa le regole generali del regime di aiuti alla produzione nel settore degli ortofrutticoli trasformati (GU L 123, pag. 25).

matori « onesti » e quelli che hanno fornito nella campagna precedente dati di trasformazione esagerati. Anzi, l'istituzione di cui trattasi deve aver disconosciuto, in modo palese e grave, i limiti che s'impongono all'esercizio dei suoi poteri [34].

41. A mio parere già il requisito della « gravità » non è qui chiaramente soddisfatto. Per quanto non esista assolutamente contestazione su di esse, le frodi scoperte in un momento successivo e pertanto non prese in considerazione fin dall'inizio riguardano, da una parte, un importo di 6,5 milioni di ECU relativo a quattro stagioni, e, dall'altra, un importo di circa 9 milioni di ECU la cui imputazione non è certa. La tesi formulata dalle ricorrenti — anche se in parte solo vaga — e contestata dalla Commissione, tesi secondo la quale tutti i superamenti del limite di garanzia si fondano su dati fraudolenti forniti da trasformatori italiani e greci, non è suffragata da alcuna prova e in definitiva non è pertinente poiché la Commissione, come già detto, può tener conto solo di quelle differenze che risultano in maniera certa. Le ricorrenti non hanno addotto alcuna prova a sostegno dei loro argomenti, cosa che ritengo sia praticamente impossibile visto l'ordine di grandezza percentuale della riduzione resa necessaria dal superamento, come risulta chiaramente anche dalla tabella presentata nell'allegato 9 del ricorso (intorno al 19% nel corso delle stagioni di cui è causa). Bisogna pertanto basarsi sui non contestati importi citati.

42. Vista tale situazione bisogna citare le sentenze della Corte di giustizia 4 ottobre 1979 [35], nelle quali si tratta della responsabilità della Comunità per un regolamento del settore del mais. La Corte di giustizia ha deciso che la violazione di cui si parlava era grave e palese. Mi sembra chiaro che la « gravità » della violazione sia stata accertata proprio perchè, da una parte, il gruppo delle imprese interessate era ristretto e nettamente delimitato e, dall'altra, perché il danno non eccedeva i limiti dei rischi economici che comporta un'attività nel settore economico interessato [36].

43. Il presente caso ha esattamente le caratteristiche contrarie. Per quanto è dato di vedere, la violazione della sfera giuridica degli interessati, considerata in assoluto, è minima. Le ricorrenti, alle quali sarebbe spettato provare l'esistenza dei presupposti di una violazione nel senso indicato, non hanno fornito alcun elemento tangibile in tale senso. Al contrario, si può addirittura ritenere che gli aiuti ricevuti senza dubbio grazie a frodi (6,5 + 9 milioni di ECU) non hanno assolutamente alcun rapporto con gli importi che sarebbero spettati ai trasformatori della Comunità durante le stagioni di cui trattasi senza i superamenti del limite di garanzia [37]. Il rischio economico dei trasfor-

34 — Sentenza 25 maggio 1978, Bayerische HNL e a./Consiglio e Commissione (cause riunite 83/76 e 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, Racc. pag. 1209).

35 — Causa 238/78, Ireks-Arkady/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 2955; cause riunite 241/78, 242/78, 245-250/78, DGV e Rheinische Kraftfutterwerke e a./ Consiglio e Commissione, Racc. pag. 3017; cause riunite 261/78 e 262/78, Interquell e Diamalt/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 3045.

36 — In quanto la Corte di giustizia ha constatato che la parità di trattamento nel settore interessato è venuta meno senza una motivazione sufficiente, viene considerato nella fattispecie, il criterio del carattere palese che deve presentare la violazione; vedasi su tale interpretazione della giurisprudenza, anche le conclusioni dell'avvocato generale Darmon del 10 marzo 1989 nella causa 20/88, (Sentenza 30 maggio 1989 Racc. pag. 1553, 1561, punto 52).

37 — Solo per completezza si presentano qui i seguenti calcoli approssimativi: le ricorrenti calcolano nell'allegato 9 del ricorso un aiuto pari a circa 64 milioni di ECU che sarebbe loro spettato, senza il superamento, per le campagne controverse. Poiché i trasformatori francesi, secondo le tabelle fornite dalla Commissione, il cui ordine di grandezza non è stato comunque contestato dalle ricorrenti, coprivano una quota della produzione comunitaria del 5% circa, l'unico importo da considerare sicuro, dell'ammontare di 15,5 milioni di ECU di aiuti concessi ingiustamente a seguito di frodi, costituirebbe poco più dell'1,2% del totale degli aiuti concessi ai trasformatori della Comunità (in assenza di superamenti).

matori, che deve essere limitato attraverso la disciplina degli aiuti, non viene sensibilmente aumentato e in particolare non viene sostanzialmente modificata la situazione della concorrenza.

44. Infine, come giustamente sottolineato dalla Commissione, *tutti* i trasformatori del settore, e non un gruppo chiaramente determinato, sono colpiti da tale violazione. Anche se, ai sensi della normativa sul finanziamento della politica agricola comune, gli Stati membri sono obbligati al recupero degli aiuti indebitamente pagati e la Comunità non assume a proprio carico tali importi nelle corrispondenti liquidazioni dei conti nell'ambito del FEAOG, è tuttavia inerente alla disciplina degli aiuti — di cui hanno approfittato del resto le stesse ricorrenti — il fatto che entro una certa misura il peso delle frodi vada a carico degli aventi diritto agli aiuti che agiscono correttamente, anche solo perché i fatti non vengono scoperti.

45. Da tutto ciò si deduce che non ricorrono le particolari condizioni richieste perché esista una violazione di diritto tale da far sorgere la responsabilità della Comunità per atti normativi. Il ricorso è pertanto *infondato* per quanto riguarda la domanda delle ricorrenti diretta al pagamento di una somma pari alla riduzione degli aiuti operata a causa del limite di garanzia.

46. *3.* Le ricorrenti richiedono inoltre il risarcimento del *pregiudizio commerciale* e fondano le loro pretese, da una parte, sul contestato comportamento della Commissione relativo al mancato aumento degli importi degli aiuti e, dall'altra, sulla censura mossa alla Commissione per non avere sostenuto la Sonito nei procedimenti penali nei quali essa è intervenuta o avrebbe voluto intervenire in veste di parte civile.

47. a) Per quanto riguarda la questione della ricevibilità, quest'ultima potrebbe già essere negata in quanto le ricorrenti, fino all'ultimo, non hanno proceduto a quantificare la loro richiesta. Dinanzi a simili domande di risarcimento danni la Corte di giustizia, a quanto risulta, ha ritenuto soddisfatti i requisiti che un regolare ricorso deve possedere ai sensi dell'art. 38, § 1, lett. c) e d) del regolamento di procedura, qualora il ricorrente abbia presentato una *domanda di accertamento*[38]. Si può dedurre dalle sentenze citate che il requisito minimo è che il ricorrente precisi in un momento successivo, nel senso di una domanda di accertamento, una domanda di pagamento all'inizio non quantificata; in tal caso può essere successivamente richiesta una perizia nell'ambito del procedimento successivo alla sentenza che decide nel merito della domanda di risarcimento danni. A mio parere questo requisito non dovrebbe essere ulteriormente mitigato. La domanda di risarcimento del pregiudizio commerciale è pertanto già irricevibile, come anche la connessa richiesta di nomina di un perito (terzo capo della domanda).

48. b) Nel caso in cui codesta Corte non condivida tale punto di vista, propongo di respingere in ogni caso la domanda. Poiché infatti il motivo relativo al fatto che la Commissione avrebbe illegittimamente omesso di

38 — Vedansi le sentenze 14 maggio 1975, CNTA/Commissione, punto 1 della motivazione (causa 74/74, Racc. 1975, pag. 533), e 2 giugno 1976, Kampffmeyer e a./Commissione e Consiglio, punto 1 della motivazione (cause riunite da 56/74 a 60/74, Racc. 1976, pag. 711).

modificare la disciplina degli aiuti non può essere accolto per i motivi citati, viene ancora in considerazione solo il secondo motivo con il quale si contesta alla Commissione il fatto di non aver collaborato con le ricorrenti nell'ambito dei procedimenti avviati dinanzi ai giudici nazionali. A tale proposito non è chiaro sotto quale aspetto il contestato comportamento della Commissione sarebbe elemento causale del danno che le ricorrenti sostengono di aver subito. Le ricorrenti non hanno dimostrato in che misura le informazioni desiderate avrebbero potuto aiutarle a far valere le pretese di diritto civile che senza tale aiuto non potevano essere fatte valere. Le ricorrenti stesse hanno ammesso che nei procedimenti penali alle quali hanno partecipato in qualità di parti civili non hanno ottenuto il risultato positivo da loro sperato. Non si capisce in quale misura la trasmissione di informazioni da parte della Commissione — di qualunque specie esse fossero — avrebbe modificato qualcosa al riguardo. Per quanto concerne i procedimenti penali rimasti sconosciuti alle ricorrenti per il silenzio della Commissione, valgono le medesime considerazioni.

49. Infine, non si vede chiaramente neppure in quale misura le ricorrenti si aspettassero una compensazione del pregiudizio commerciale — oggetto della domanda per l'intero —, causato loro dal superamento del limite di garanzia, qualora avessero ottenuto le informazioni desiderate. Una compensazione nella misura indicata anche del danno derivante dalla cessazione dell'attività produttiva di diverse imprese mi sembra totalmente esclusa. Una domanda limitata al risarcimento dei danni dovuti al rifiuto della Commissione non è stata presentata dalle ricorrenti.

50. Questo capo della domanda è pertanto *in ogni caso infondato.*

51. *4.* Per quanto riguarda infine la domanda della Sonito volta ad ottenere il rimborso delle spese processuali da essa sostenute, ritengo che anch'essa sia *irricevibile* non essendo quantificata, per i motivi che ho già esposto a proposito della domanda appena esaminata. Ciò tanto più che tale importo avrebbe dovuto essere senz'altro quantificato, almeno in un momento successivo, in quanto, come è risultato dalla trattazione orale, esso si riferiva a procedimenti che si sono svolti nel passato.

52. D'altra parte ritengo che la domanda sia altresì *infondata* perché la Sonito ha sostenuto tali spese di propria iniziativa e non si spiega che cosa avrebbe dovuto fare o non fare la Commissione per risparmiare alla Sonito queste spese. In particolare non si vede neppure alcun nesso tra la presunta violazione dell'obbligo di informazione della Commissione, sostenuta dalle ricorrenti, e queste spese.

53. La domanda è pertanto in ogni caso da respingere.

III — *Sulle spese*

54. La decisione relativa alle spese discende dall'art. 69, § 2, del regolamento di procedura.

C — Conclusioni

55. In conclusione propongo:

— di dichiarare irricevibile la domanda di annullamento (primo capo della domanda);

— di respingere la domanda di risarcimento danni (secondo e terzo capo della domanda)

  — nella parte in cui essa si riferisce alla differenza tra gli aiuti effettivamente percepiti e quelli che le ricorrenti avrebbero dovuto percepire senza la riduzione;

  — per il resto, di dichiararla irricevibile e, in ogni caso, di respingerla;

— di condannare in solido le ricorrenti alle spese.