

garanzie procedurali attribuite ai reclamanti dal regolamento n. 3017/79 e se essa non abbia commesso errori manifesti nella valutazione dei fatti ovvero omesso di prendere in conside-

razione aspetti essenziali atti a dimostrare l'esistenza di sovvenzioni o infine introdotto nella motivazione considerazioni che costituiscono uno sviamento di potere.

Nella causa 191/82,

FÉDÉRATION DE L'INDUSTRIE DE L'HUILERIE DE LA CEE (FEDIOL), con sede a Bruxelles, con l'avv. Dietrich Ehle, del foro di Colonia, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe-II,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico, sig. Peter Gilsdorf, in qualità d'agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Oreste Montalto, membro del servizio giuridico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

causa avente ad oggetto, nella fase attuale del procedimento, la ricevibilità del ricorso della Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (Fediol) mirante all'annullamento della comunicazione 25 maggio 1982, con cui la Commissione ha reso noto il suo rifiuto di iniziare un procedimento antisovvenzioni nei confronti delle importazioni di pannelli di soia originari della Repubblica federale del Brasile,

LA CORTE,

composta dai signori J. Mertens de Wilmars, presidente, P. Pescatore, A. O'Keefe e U. Everling, presidenti di Sezione, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, K. Bahlmann, Y. Galmot e C. Kakouris, giudici,

avvocato generale: S. Rozès
cancelliere: P. Heim

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, lo svolgimento del procedimento, le conclusioni ed i mezzi e gli argomenti delle parti sulla ricevibilità del ricorso si possono così riassumere:

I — Gli antefatti

Per l'attuazione della politica commerciale comune e per lo sviluppo armonioso degli scambi esterni della Comunità, il Consiglio, con regolamento 5 aprile 1968, n. 459, relativo alla difesa contro le pratiche di dumping, premi o sovvenzioni da parte di paesi non membri della CEE (GU L 93, pag. 1), istituita, nel rispetto delle norme stabilite dall'art. VI dell'Accordo generale sulle tariffe dogali ed il commercio (GATT) e dall'accordo relativo all'attuazione del suddetto articolo, un regime comune di difesa contro le importazioni, provenienti da paesi terzi, che costituiscono oggetto di dumping, premi o sovvenzioni.

Poiché le trattative commerciali multilaterali si concludevano nel 1979 con un nuovo accordo sull'attuazione dell'art. VI dell'Accordo generale (codice anti-dumping del 1979) e con un accordo sull'interpretazione e l'applicazione degli artt. VI, XVI e XXIII dell'accordo generale, il regolamento n. 459/68 veniva abrogato e sostituito dal regolamento del Consiglio 20 dicembre 1979, n. 3017, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping o di sovvenzioni da parte di paesi non membri della Comu-

nità economica europea (GU L 339, pag. 1).

Il Consiglio considerava che, per l'attuazione delle misure di difesa, era necessario «stabilire procedure che consentano a chiunque agisca per conto di un'industria della Comunità che si ritenga lesa o minacciata da importazioni oggetto di dumping o di sovvenzioni, di formulare una denuncia». Di conseguenza, l'art. 5 del regolamento n. 3017/79 dispone:

1. Ogni persona fisica o giuridica nonché ogni associazione non avente personalità giuridica, che agisce a nome di un'industria della Comunità e che si ritiene lesa o minacciata da importazioni oggetto di dumping o di sovvenzioni, può introdurre una denuncia per iscritto.
2. La denuncia deve contenere sufficienti elementi di prova relativi all'esistenza del dumping o della sovvenzione e al pregiudizio che ne deriva.
3. La denuncia può essere introdotta presso la Commissione o presso uno Stato membro che la trasmette alla Commissione. La Commissione invia agli Stati membri copia di ogni denuncia da essa ricevuta.
4. La denuncia può essere ritirata, nel qual caso la procedura può essere interrotta, a meno che tale interruzione sia contraria all'interesse della Comunità.

5. Quando si constata, dopo consultazione, che la denuncia non fornisce elementi di prova sufficienti per giustificare l'avvio di un'inchiesta, il ricorrente viene debitamente informato.
 - imposte sull'esportazione più elevate per i semi di soia che per i pannelli di soia, ottenuti dai primi;
 - contingentamenti all'esportazione di semi di soia, aventi la conseguenza di mantenere ad un livello inferiore i prezzi interni dei semi di soia destinati all'industria olearia brasiliana;
 - un'imposta sulla circolazione delle merci più elevata per l'esportazione di semi di soia che per quella dei pannelli di soia;
6. Quando, in mancanza di una denuncia, uno Stato membro è in possesso di elementi di prova sufficienti in relazione sia a un dumping o a una sovvenzione sia a un pregiudizio che ne risulta per un'industria della Comunità esso li comunica immediatamente alla Commissione.
 - un tasso d'interesse agevolato per i crediti all'esportazione di pannelli di soia.

In base all'art. 5, n. 1, del regolamento n. 3017/79, la Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (Fediol), con sede a Bruxelles, presentava alla Commissione, il 2 aprile 1980, una denuncia con cui chiedeva che venisse iniziato un procedimento antisovvenzioni contro la Repubblica federale del Brasile in materia di importazioni di pannelli di soia.

Questa denuncia faceva seguito, nello stesso settore, ad un'altra denuncia antisovvenzioni della Fediol, presentata il 3 gennaio 1977, quando era in vigore il regolamento n. 459/68; questa denuncia era stata oggetto, il 14 aprile 1977, di un avviso di apertura di un procedimento (GU C 89, pag. 7), poi, il 10 dicembre 1977, di un avviso di chiusura (GU C 298, pag. 2), in quanto la Commissione aveva ricevuto dal governo brasiliano garanzie sufficienti che consentivano di soprassedere, per il momento, all'adozione di provvedimenti di difesa.

La denuncia presentata dalla Fediol il 2 aprile 1980 riguardava, come la prima, delle sovvenzioni concesse direttamente e indirettamente dal Brasile alla produzione ed all'esportazione di pannelli di soia. Essa si riferiva, in particolare, a quattro tipi di sovvenzioni:

La denuncia della Fediol conteneva numerosi elementi destinati a provare l'esistenza di queste sovvenzioni e a dimostrare il danno che ne derivava per l'industria olearia comunitaria.

Di conseguenza, la Fediol chiedeva alla Commissione di applicare, dopo aver effettuato le consultazioni necessarie, l'art. 7, n. 1, del regolamento n. 3017/79, che così recita:

Se, al termine della consultazione, risulta che gli elementi di prova sono sufficienti per giustificare l'apertura di un'inchiesta, la Commissione deve immediatamente:

- a) annunciare l'apertura di un'inchiesta con un avviso nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee; tale avviso dovrà indicare il prodotto e i paesi interessati, fornire un sunto delle informazioni ricevute e precisare che tutte le informazioni pertinenti dovranno essere comunicate alla Commissione la quale stabilisce il termine entro il

quale le parti interessate possono comunicare per iscritto le loro osservazioni e chiedere di essere ascoltate dalla Commissione conformemente al paragrafo 5;

- b) informare debitamente gli esportatori e gli importatori notoriamente interessati nonché i rappresentanti del paese esportatore ed i ricorrenti;
- c) iniziare l'inchiesta a livello comunitario, in collaborazione con gli Stati membri; tale inchiesta verterà tanto sulla pratica di dumping o sulla sovvenzione quanto sul pregiudizio che ne deriva e si svolgerà conformemente alle disposizioni dei paragrafi da 2 a 8.

Poiché il Brasile, all'inizio dell'aprile 1980, aveva eliminato una delle tasse all'esportazione criticata, la denuncia della Fediol veniva rettificata di conseguenza con lettera 23 giugno 1980.

Le considerazioni in fatto e in diritto contenute nella denuncia venivano integrate da una serie di osservazioni della Fediol; la Commissione si consultava con gli Stati membri e con il Brasile.

Con lettera 5 febbraio 1982, la Commissione comunicava alla Fediol che, dopo un attento esame della denuncia ed a seguito di consultazioni con il governo brasiliano, i suoi uffici avevano intenzione di non instaurare un procedimento antisovvenzioni. Tale intenzione era basata sulla considerazione che le sovvenzioni controverse non erano, in sostanza, più applicate e che il loro effetto cumulato netto era insufficiente a giustificare l'apertura di un procedimento.

Con lettera 25 maggio 1982, la Commissione comunicava alla Fediol che le informazioni e osservazioni complementari che le erano state trasmesse non avevano modificato la sua valutazione della questione; di conseguenza, in conformità

all'art. 5, n. 5, del regolamento n. 3017/79, la Fediol veniva informata che non sarebbe stato instaurato un procedimento antisovvenzioni nei confronti delle importazioni di panelli di soia originari del Brasile.

La Commissione aggiungeva che avrebbe seguito gli sviluppi della situazione in questo settore, tanto più che l'andamento della politica brasiliana in materia di credito era tale da suscitare talune inquietudini per quanto riguardava sia i termini che i tassi.

II — La fase scritta del procedimento

Il 29 luglio 1982 la Fediol ha presentato un ricorso nel quale conclude che la Corte voglia:

- annullare la decisione contenuta nella lettera della Commissione 25 maggio 1982, con cui si rifiuta l'apertura di un procedimento antisovvenzioni nei confronti delle importazioni di panelli di soia provenienti dal Brasile;
- condannare la Commissione alle spese.

Con atto depositato l'11 ottobre 1982, la Commissione, in base all'art. 91 del regolamento di procedura, ha chiesto alla Corte di decidere sulla ricevibilità del ricorso senza iniziare la discussione nel merito, di dichiarare il ricorso irricevibile e di condannare la ricorrente alle spese.

Nelle osservazioni depositate l'11 novembre 1982, la ricorrente, opponente nella fase processuale relativa all'eccezione, ha chiesto alla Corte di non accogliere la domanda della Commissione mirante a che si statuisca sulla ricevibilità senza iniziare la discussione nel merito, di respingere l'eccezione di irricevibilità e di condannare la Commissione alle spese.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale sull'eccezione senza procedere ad istruttoria.

III — I mezzi e gli argomenti presentati dalle parti, nel corso della fase scritta del procedimento, sulla ricevibilità del ricorso

La *Commissione* sottolinea che la presente causa costituisce il primo caso sottoposto alla Corte relativo alla situazione giuridica di un denunciante o di un produttore di uno Stato membro danneggiato da importazioni che costituiscono oggetto di pratiche di dumping o di sovvenzioni, nell'ambito di un procedimento antidumping o compensativo. Questa causa solleva, in via preliminare e di principio, la questione se il denunciante, quale la ricorrente, abbia il diritto di esigere che la Commissione instauri un procedimento formale; tale questione è strettamente collegata a quella dell'eventuale diritto del denunciante o di qualunque altra persona danneggiata da sovvenzioni concesse da un paese terzo a che siano adottati determinati provvedimenti e, in particolare, siano istituiti dei dazi compensativi. Essa ha un'importanza fondamentale per quanto riguarda sia le sue ripercussioni nel campo della politica economica e commerciale e le sue implicazioni puramente politiche, sia la sua portata nel campo della tutela giuridica nella Comunità.

La *ricorrente*, opponente nella fase processuale relativa all'eccezione, non contesta l'importanza del problema della ricevibilità del suo ricorso, che dev'essere situato nel contesto più generale della tutela giuridica contro le pratiche di dumping o di sovvenzioni da parte di paesi terzi e la cui soluzione deve tener conto

della situazione giuridica in altri Stati aderenti al GATT.

A — Sulla capacità processuale della ricorrente

La *Commissione* sostiene che la ricorrente Fediol non è una persona giuridica ai sensi del diritto di uno Stato membro, ma un'associazione priva di capacità giuridica, con sede in Belgio. Secondo un'interpretazione restrittiva dell'art. 173, 2° comma, del Trattato CEE, essa non ha il diritto di presentare un ricorso ed è priva della capacità attiva di stare in giudizio.

Tenuto conto, tuttavia, delle facoltà di carattere procedurale che il regolamento n. 3017/79 attribuisce alle associazioni prive di personalità giuridica, che agiscono a nome di un produttore della Comunità, non sembra logico negare ad una siffatta associazione il diritto di ricorrere; è opportuno quindi intendere in senso ampio la nozione di «persona giuridica» ai sensi dell'art. 173, 2° comma, del Trattato CEE.

La *ricorrente*, opponente nella fase processuale relativa all'eccezione, sostiene, da parte sua, che, in base alla teoria, generalmente accolta dell'effettività, hanno per principio personalità giuridica e capacità di stare in giudizio tutte le associazioni riconosciute dalla legge e dotate di talune facoltà, in particolare le associazioni che possono esprimere una volontà collettiva per tutela d'interessi giuridicamente riconosciuti e protetti.

Comunque, l'art. 5, n. 1, del regolamento n. 3017/79 attribuisce la facoltà di presentare denuncia ad «ogni associazione non avente personalità giuridica» che agisca a nome di un'industria della Comunità; ne deriva che una siffatta associazione ha necessariamente capacità di stare in giudizio per l'applicazione dell'art. 173, 2° comma, del Trattato.

B — Sulla questione se la comunicazione impugnata sia un atto della Commissione

La Commissione ammette che la comunicazione impugnata (quale che sia, del resto, il suo valore giuridico), benché sottoscritta solo da un dipendente, le deve essere attribuita in quanto istituzione; si tratta di una comunicazione fatta a nome della Commissione, quale è contemplata dall'art. 5, n. 5, del regolamento n. 3017/79.

La *ricorrente* sostiene che la lettera 25 maggio 1982 contiene effettivamente una decisione della Commissione concernente la domanda d'instaurazione di un procedimento.

C — Sulla questione se la comunicazione impugnata sia una decisione ai sensi dell'art. 173, 2° comma, del Trattato

La Commissione osserva che, perché sussista una decisione ai sensi dell'art. 173, 2° comma, del Trattato, non è sufficiente che una comunicazione produca un qualunque effetto giuridico; è necessario ch'essa produca effetti giuridici obbligatori, quindi che modifichi in misura rilevante la situazione giuridica del ricorrente; la semplice incidenza sugli interessi di quest'ultimo non è sufficiente.

Si tratta quindi di accertare se la comunicazione inviata alla ricorrente il 25 maggio 1982 fosse tale da produrre particolari effetti giuridici del genere. La soluzione non può essere ricavata né dalla forma esterna dell'atto, né dal suo contenuto apparente, ma dallo scopo perseguito nell'ambito del procedimento compensativo, tenuto conto della posizione del richiedente nell'intero procedimento.

a) Per quanto riguarda l'oggetto della comunicazione, bisogna constatare che la Commissione ha comunicato alla Fediol, il 25 maggio 1982, facendo riferimento all'art. 5, n. 5, del regolamento n. 3017/79, che la sua domanda intesa all'instaurazione di un nuovo procedimento compensativo nei confronti del Brasile non conteneva elementi di prova sufficienti a giustificare l'apertura di un'inchiesta. Questa posizione è stata motivata essenzialmente facendo riferimento al documento di lavoro allegato alla lettera 5 febbraio 1982; l'informazione data ha quindi carattere sostanziale.

La comunicazione non va al di là dell'informazione di cui all'art. 5, n. 5; essa non contiene una decisione, atto non previsto e non coperto da questa disposizione. Non si può sostenere che il riferimento a detto articolo non fa che occultare la natura reale della comunicazione e che la sua base giuridica dev'essere trovata negli artt. 5, n. 2, 7, n. 1, e 9 del regolamento n. 3017/79 o nei principi della certezza del diritto e della chiarezza del diritto.

È vero che il regolamento nulla dispone per quanto riguarda il rigetto della domanda d'instaurazione di un procedimento. Tuttavia, il legislatore comunitario si è volontariamente astenuto dal disciplinare, in modo così formale, la chiusura del procedimento preliminare; dal diritto di presentare una denuncia, ai sensi dell'art. 5, n. 1 e 2, non si può trarre il diritto ad una decisione formale, impugnabile in sede giurisdizionale. Il fatto che possa essere aperta un'inchiesta ufficiale non significa, comunque, che il procedimento preliminare, al quale essa fa seguito, debba chiudersi con una decisione. I principi generali del diritto non richiedono affatto una siffatta decisione;

tutt'al più essi potrebbero indurre le istituzioni della Comunità a contemplare, in modo generale, la chiusura formale del procedimento o ad effettuarla nel caso di specie. Ora, non è questo l'oggetto di un ricorso d'annullamento ex art. 173, come quello proposto nella fattispecie; del resto, la Corte non è adita in base all'art. 175.

b) Per quanto riguarda la *natura giuridica dell'informazione* di cui all'art. 5, n. 5, del regolamento n. 3017/79 è opportuno considerare che

— la comunicazione inviata alla ricorrente il 25 maggio 1982 costituiva l'informazione di cui all'art. 5, n. 5, del regolamento e non conteneva altre decisioni che andassero al di là del contenuto di questa;

— questa informazione, anche se conteneva una dichiarazione di volontà della Commissione, che indicava che quest'ultima non intendeva instaurare, a quell'epoca, un procedimento ufficiale ai sensi dell'art. 7, non era tuttavia una decisione impugnabile ai sensi dell'art. 173, 2° comma, del Trattato.

La giurisprudenza della Corte in materia di concorrenza non fornisce alcun elemento utile per il caso presente; possono essere prese in considerazione in larga misura solo le considerazioni svolte nella sentenza 18 ottobre 1979 (causa 125/78, Gema, Racc. pag. 3173). Ora, il fatto di non dare un seguito favorevole ad una denuncia non riveste necessariamente carattere più definitivo in un procedimento antidumping che in materia di violazione delle norme sulla concorrenza; né vi sono motivi per considerare che la situazione giuridica del denunciante deve necessariamente essere più forte nell'ambito

del regolamento n. 3017/79 che in quello del diritto delle intese.

Risulta implicitamente, ma chiaramente, da varie disposizioni del regolamento n. 3017/79 (art. 5, n. 4; art. 5, n. 6; art. 6, n. 1; art. 7, n. 7, lett. a); art. 11) che la Commissione può, come stabilisce del resto l'art. 2 del codice delle sovvenzioni del GATT, avviare un procedimento compensativo senza essere stata previamente adita con una denuncia.

L'informazione data in conformità all'art. 5, n. 5, manifesta, certo, la volontà della Commissione di non instaurare, attualmente e nelle circostanze esistenti, un procedimento ufficiale ai sensi dell'art. 7; questa chiusura del procedimento non riveste tuttavia carattere definitivo: la Commissione può riprendere, in qualsiasi momento, se lo ritiene opportuno, l'esame delle prove fornite nella denuncia.

In tale fase, non può esservi già un procedimento formale vero e proprio; si ha, tutt'al più, un esame o un procedimento preliminare e se, in esito alle consultazioni contemplate dall'art. 6, l'esame non viene proseguito, non può parlarsi di «chiusura della procedura».

Gli interessi del denunciante sono incontestabilmente toccati dalla manifestazione di volontà della Commissione di non instaurare, nella fase attuale, un procedimento ufficiale; tuttavia, è determinante solo la questione se tale incidenza sugli interessi possa essere considerata come modifica rilevante della situazione giuridica del denunciante e se occorra, pertanto, riconoscergli un diritto, che può essere fatto valer in giudizio, all'apertura di un'inchiesta ufficiale, nel caso in cui siano stati forniti «sufficienti elementi di prova» ai sensi dell'art. 5, n. 2.

c) Per quanto riguarda la *situazione giuridica del denunciante* nell'ambito della normativa in materia di compensazione si pone essenzialmente la questione se il diritto comunitario gli attribuisca il diritto a che vengano adottati provvedimenti di salvaguardia. Tale non è il caso.

In base all'art. 3, n. 1, del regolamento n. 3017/79, può essere istituito un dazio compensativo per neutralizzare una sovvenzione; l'istituzione rimane quindi libera di adottare o no tale provvedimento.

L'art. 7, n. 9, del regolamento stabilisce che «una procedura è conclusa sia per chiusura sia per inizio di un'azione definitiva». La mancanza di qualsiasi disposizione sulla questione del se, quando e a quali condizioni debbano essere adottati provvedimenti definitivi costituisce un indizio del fatto che il legislatore comunitario ha inteso lasciare all'istituzione competente piena libertà su questo punto.

Non v'è alcun automatismo per quanto riguarda l'adozione di provvedimenti definitivi in caso di danno dovuto a pratiche di dumping o a sovvenzioni. Provvedimenti definitivi possono essere adottati solo allorché «gli interessi della Comunità esigono un'azione comunitaria» (art. 12, n. 1, del regolamento); le istituzioni competenti dispongono quindi di un amplissimo margine di valutazione politica al fine di tutelare gli interessi della Comunità e di soppesare gli interessi in contrasto. Nel caso di specie non si tratta solo di soppesare gli interessi dei consumatori e dei produttori, ma di risolvere conflitti di interessi molto più complessi e, anzitutto, di tener conto delle esigenze dei rapporti commerciali con il paese terzo di cui trattasi. Le istituzioni comunitarie devono disporre di un potere discrezionale illimitato, sottratto al sindacato giurisdizionale, per stabilire se debbano essere adottati provvedimenti defi-

nitivi. L'espressione «quando gli interessi della Comunità lo esigono» è troppo imprecisa per poterne desumere criteri giuridici sindacabili dal giudice.

Il riconoscere al denunciante la possibilità di impugnare, dinanzi alla Corte, una decisione delle istituzioni contenente il rifiuto d'intraprendere un'azione contro un paese esportatore rischierebbe di compromettere il risultato ottenuto mediante le trattative.

Qualunque provvedimento definitivo adottato in applicazione del regolamento n. 3017/79 è, per natura, una misura di salvaguardia che rientra nella politica commerciale, anche se serve a tutelare la produzione nazionale e quindi coincide anche con gli interessi di un singolo. Spetta al legislatore stabilire se, con riguardo a questi interessi individuali, sia opportuno mettere a disposizione degli interessati un rimedio giuridico, sotto qualunque forma, contro le decisioni delle autorità politiche in questo settore; tale non è il caso nel campo del regolamento n. 3017/79.

Attribuendo agli operatori economici interessati il diritto di denuncia, il legislatore non ha affatto inteso conferire loro la legittimazione a proporre ricorso, ma semplicemente, come nel campo delle misure di salvaguardia classiche della politica commerciale, la possibilità formale di portare il loro punto di vista a conoscenza delle autorità comunitarie.

Nessun argomento può essere basato sull'esistenza di rimedi giuridici in materia in altri ordinamenti giuridici. Il GATT, e, in particolare il relativo codice delle sovvenzioni, lascia interamente aperta la questione dei mezzi da usare per garantire il rispetto, a livello nazionale, delle norme di comportamento osservate nel diritto internazionale.

Il denunciante se non dispone di alcun diritto a che la Comunità adotti delle misure di salvaguardia nei confronti di un paese terzo, non può nemmeno disporre del diritto all'instaurazione di un procedimento d'inchiesta ufficiale.

Il riconoscimento di tale diritto, di carattere puramente procedurale, non arrechierebbe al denunciante, sul piano giuridico, alcun vantaggio, a parte la possibilità di fornire alla Commissione prove supplementari, che potrebbero, se del caso, modificare l'atteggiamento di quest'ultima; l'esistenza di questa possibilità non basterebbe tuttavia a modificare la situazione giuridica del denunciante.

Del resto, il riconoscimento di tale diritto avrebbe probabilmente la conseguenza di sottoporre anche il successivo comportamento dell'autorità competente al controllo giudiziario, perlomeno parziale: il diritto all'instaurazione di un procedimento non sarebbe affatto compatibile con l'attribuzione, alla Commissione o al Consiglio, di pieni poteri discrezionali; quanto meno implicherebbe il controllo su un eventuale sviamento di potere e comporterebbe una notevole limitazione del potere di valutazione delle istituzioni comunitarie.

L'inizio di un procedimento ufficiale costituisce già un provvedimento che non è privo di ripercussioni sugli scambi e sui rapporti con il paese terzo interessato; spetta quindi all'istituzione politica responsabile della politica commerciale decidere sull'opportunità d'avviare un procedimento che comporta tali conseguenze. Ciò vale in particolare per quanto riguarda il campo dei provvedimenti compensativi.

La tesi secondo cui la Commissione, istituzione politica responsabile nel corso della fase preparatoria, può rinunciare ad aprire e ad effettuare un'inchiesta ufficiale, qualora ciò contrasti con l'interesse della Comunità, e dispone, a tal fine, di un potere discrezionale sottratto al sindacato giurisdizionale, è conforme agli artt. 5 e 7 del regolamento n. 3017/79, anche in mancanza, nell'art. 5, n. 5, di ogni riferimento esplicito alla presa in considerazione degli interessi della Comunità. Prescindendo dalle condizioni di ricevibilità, l'art. 5, n. 5, e l'art. 7, n. 1, esigono che la denuncia contenga elementi di prova sufficienti «per giustificare l'apertura di un'inchiesta»; la Commissione deve quindi accertare se tutte le circostanze del caso, non solo gli elementi del dumping, della sovvenzione e del danno, ma anche qualsiasi altra circostanza pertinente, e in particolare l'interesse generale della Comunità, giustifichino l'apertura dell'inchiesta. Essa deve avere in particolare la possibilità di rifiutare l'instaurazione del procedimento qualora, già nella fase dell'esame preliminare, acquisisca il convincimento che l'adozione di provvedimenti definitivi non giova agli interessi della Comunità.

L'intervento, in questo esame preliminare, degli Stati membri, nell'ambito delle consultazioni prescritte in ogni caso, è giustificato dal fatto che si deve decidere in base a considerazioni di opportunità; come è confermato in particolare dall'art. 6, n. 4, lett. d), del regolamento.

Il fatto che il denunciante è in tal modo privato di qualsiasi tutela giuridica nei confronti della Commissione o del Consiglio nel campo della normativa relativa ai provvedimenti destinati a compensare le sovvenzioni non può modificare la constatazione che le misure di salvaguardia di cui trattasi sono, per loro natura, misure che rientrano esclusivamente nel

campo della politica commerciale e che, come tutte le misure contemplate dall'art. 113 del Trattato CEE, sono adottate essenzialmente nell'interesse dell'economia in generale e prevalgono sugli interessi individuali. Il fatto che le misure di salvaguardia mirano a proteggere l'industria comunitaria non è sufficiente a conferire loro una natura sostanzialmente differente.

Nessuna disposizione di diritto comunitario qualifica «illegittime» le sovvenzioni concesse all'esportazione da paesi terzi; si tratta di dati obiettivi, che rientrano nella sfera del paese terzo interessato, nei confronti dei quali si può reagire mediante gli strumenti di politica commerciale ammessi dal GATT. Esiste, al riguardo, una differenza sostanziale rispetto al diritto della concorrenza, nell'ambito del quale i provvedimenti che hanno l'effetto di falsare il gioco della concorrenza devono effettivamente essere qualificati illegittimi; non può quindi meravigliare il fatto che, contrariamente al diritto della concorrenza, la normativa antidumping o antisovvenzioni non conceda in fin dei conti alcuna tutela a colui che è toccato dal comportamento di terzi.

Il richiamo al GATT ed al suo codice delle sovvenzioni sono irrilevanti nella fattispecie: l'instaurazione di dazi compensativi non costituisce una reazione necessaria e automatica contro sovvenzioni non conformi al GATT e le disposizioni di cui trattasi costituiscono, per i contraenti, obblighi di diritto internazionale che, secondo la giurisprudenza della Corte, non producono effetti diretti nel diritto comunitario.

d) In conclusione, le disposizioni pertinenti del regolamento n. 3017/79 vanno interpretate come segue:

— ogni denuncia che soddisfi le condizioni stabilite dall'art. 5, n. 3, dev'es-

sere esaminata dalla Commissione, nell'ambito delle consultazioni di cui all'art. 6;

— a conclusione di questo esame, la Commissione ha la possibilità di instaurare il procedimento ufficiale contemplato dall'art. 7, o di non perseguire il procedimento, «tenuto conto della situazione», e di informarne il denunciante, in conformità all'art. 5, n. 5;

— il denunciante ha diritto a questa informazione e può, in mancanza, inoltrare il ricorso per carenza di cui all'art. 175, 2° comma, del Trattato;

— il denunciante non ha però il diritto di obbligare la Commissione ad instaurare il procedimento ufficiale; una decisione di rigetto, a norma dell'art. 5, n. 5, quindi, non può nemmeno essere impugnata in base all'art. 173, 2° comma.

La *ricorrente* ravvisa nella comunicazione 25 maggio 1982 una decisione definitiva, che chiude la procedura di denuncia ai sensi dell'art. 189, 3° comma, del Trattato CEE, contiene il rifiuto, da parte della Commissione, di iniziare un procedimento antisovvenzioni e lede i suoi diritti; una decisione del genere può essere oggetto di un ricorso d'annullamento ex art. 173, 2° comma.

a) La comunicazione contiene la decisione definitiva della Commissione sulla denuncia del 2 aprile 1980: in questa comunicazione, che è stata preceduta da prese di posizione provvisorie, la Commissione ha espresso il suo punto di vista in modo non equivoco e definitivo, in una forma che consente di identificarne la natura. Con questa decisione è stata respinta la domanda presentata dalla Fediol ed è stata trattata negativamente la prima essenziale fase di un procedi-

mento antisovvenzioni in quanto i motivi e le prove presentati dalla Fediol non sono stati ritenuti sufficienti per giustificare l'inizio di un procedimento. L'impegno della Commissione a continuare a «seguire attentamente gli sviluppi della situazione» è senza rilevanza.

Il valore dichiarativo della comunicazione impugnata è molto chiaro: la Commissione si è formalmente e definitivamente rifiutata, malgrado la domanda contenuta nella denuncia, di aprire un procedimento compensativo; la fase preliminare è stata effettivamente chiusa con una decisione; in mancanza di questa decisione, la ricorrente avrebbe proposto un ricorso per carenza in base all'art. 175 del Trattato.

La comunicazione controversa non è una semplice informazione: il suo asserito carattere informativo si limita al fatto che la Commissione ha ivi fatto riferimento formalmente ed erroneamente all'art. 5, n. 5, del regolamento n. 3017/79; dal punto di vista sostanziale, essa non contiene, né per il suo tenore né per la sua funzione, un'informazione ai sensi di detta disposizione.

b) Dal sistema complessivo istituito dagli artt. 5-7 del regolamento n. 3017/79 risulta che il procedimento preliminare si conclude con una decisione ai sensi dell'art. 173, 2° comma, del Trattato.

Questo procedimento preliminare è distinto dall'inchiesta vera e propria (artt. 7-9 del regolamento); si tratta di due fasi autonome, per ciascuna delle quali valgono condizioni molto specifiche.

Il carattere autonomo della procedura di deposito di una denuncia non è scalfito dal fatto che, in base al codice antisovvenzioni, la Commissione può agire in

mancanza di una denuncia: invero, il legislatore comunitario non ha menzionato, nell'art. 5 del regolamento n. 3017/79, il diritto della Commissione d'agire di propria iniziativa dimostrando in tal modo la rilevanza ch'esso attribuisce alla denuncia proveniente dal settore economico interessato. Il requisito della presentazione della denuncia è giustificato dalla necessità imperativa di proteggere la produzione comunitaria di cui trattasi; nessuno, meglio del settore interessato può valutare l'esistenza di un danno, determinarne l'origine e valutarne gli effetti.

La situazione è del tutto differente nel campo della concorrenza: in questo settore la Commissione è tenuta, nella sua qualità di garante della concorrenza, a constatare le infrazioni degli artt. 85 e 86 del Trattato e ad obbligare le imprese a porre fine alle infrazioni constatate; del resto, in materia di procedimento antidumping, occorre, per poter chiedere l'inizio di un procedimento, provare un danno, in base a criteri molto concreti, e non solo dimostrare la semplice esistenza di un interesse legittimo.

Il procedimento preliminare deve necessariamente chiudersi con una decisione formale, che contempli l'apertura del procedimento o la rinuncia allo stesso. La necessità di una conclusione formale si impone tanto più che le disposizioni in materia stabiliscono non solo le condizioni per la presentazione della denuncia, ma anche le modalità dello svolgimento del procedimento.

È errato sostenere che il legislatore comunitario si è volontariamente astenuto dal disciplinare formalmente la chiusura del procedimento preliminare: il regolamento n. 3017/79 considera espressamente due possibilità, cioè l'apertura di un procedimento (art. 7, n. 1) e la chiusura del procedimento (art. 5, n. 4).

L'opinione secondo cui la Commissione può riprendere in qualsiasi momento l'esame degli elementi di prova forniti nella denuncia è inesatta e alquanto teorica: i procedimenti antidumping e compensativi presuppongono delle prove attuali dell'esistenza di una pratica di dumping o di sovvenzione nonché del danno subito nel corso di un determinato periodo; non potendo agire di propria iniziativa, la Commissione può, tutt'al più, chiedere al denunciante d'aggiornare la denuncia o di presentare una nuova denuncia.

Nessun argomento può, in questo contesto, essere tratto dalla sentenza Gema: nella presente causa, una decisione è stata adottata dalla Commissione e, del resto, i procedimenti antidumping richiedono, contrariamente quelli in materia di intese, una denuncia, esaurientemente motivata, la cui ricezione da parte della Commissione dà il via alla prima fase del procedimento formale.

c) Il rigetto della domanda d'apertura di un procedimento antisovvenzione pregiudica la situazione giuridica di tutta l'industria olearia europea, a nome della quale la denuncia è stata presentata.

Questo pregiudizio risiede, in primo luogo, nella privazione del diritto a che sia accertato, nell'ambito dell'inchiesta effettuata dalla Commissione, se i presupposti esposti in modo concludente e provati perlomeno «prima facie» sussistono effettivamente e debbano portare a provvedimenti di protezione ai sensi degli artt. 10, 11 e 12 del regolamento n. 3017/79. Questo diniego di giustizia è tanto più grave in quanto solo la Commissione è competente ad effettuare le indagini necessarie e di valutarle in un quadro globale. Il denunciante, in ragione del rifiuto ingiustificato d'aprire

un'inchiesta, viene privato di tutte le garanzie procedurali contemplate dall'art. 7 del regolamento, per la parte che precede la decisione della Commissione di chiudere il procedimento qualora non risultino necessarie misure protettive.

Il rifiuto d'aprire, nelle circostanze date, un procedimento equivale, a priori, a rifiutare di adottare misure di salvaguardia, senza che la Commissione si sia fatta direttamente, in base ad indagini dirette, un'idea della sovvenzione esistente e delle conseguenze che ne derivano. La chiusura del procedimento preliminare non può pertanto essere «giustificato» ai sensi dell'art. 7, n. 1, del regolamento.

La tutela, sul piano procedurale, condiziona la tutela, contemplata da disposizioni sostanziali e garantita da disposizioni di diritto costituzionale, di cui un settore e le imprese che ne fanno parte devono godere contro sovvenzioni dannose.

Delle sovvenzioni statali devono essere considerate illegittime perlomeno nel caso in cui arrechino un danno. Per analogia con l'art. 92 del Trattato CEE e con riguardo al codice antisovvenzioni del GATT, le sovvenzioni controverse sono misure illegittime dal punto di vista del diritto internazionale pubblico e pertanto giustificano l'applicazione di un dazio compensativo. Queste sovvenzioni sono, al tempo stesso, la causa del danno subito dall'industria olearia, in quanto settore produttivo della Comunità, e conosciuto dalla Commissione. Il regolamento n. 3017/79 ha lo scopo d'impedire, mediante provvedimenti antisovvenzioni, che vengano compromessi — come accade nella fattispecie per quanto concerne l'industria olearia comunitaria — l'esistenza e il diritto all'esercizio di

un'attività commerciale organizzata delle imprese interessate. Il rifiuto d'iniziare un procedimento compensativo priva dei diritti formali e sostanziali di ogni tutela.

È inaccettabile la tesi della Commissione secondo cui le misure di salvaguardia costituiscono, per la loro stessa natura giuridica, «delle misure che rientrano esclusivamente nel campo della politica commerciale... adottate essenzialmente nell'interesse dell'economia in generale». Al centro del procedimento antidumping e del procedimento compensativo si trova la «produzione della Comunità» (art. 4 del regolamento n. 3017/79), che comprende tutti i produttori di prodotti simili nella Comunità. Le domande intese all'apertura di un procedimento devono essere depositate a nome di un produttore della Comunità e il danno dev'essere determinato con riferimento alla produzione comunitaria interessata. La concreta attuazione della tutela contro sovvenzioni pregiudizievoli da parte del codice del GATT ed il regolamento n. 3017/79, basato su questo codice, hanno, del tutto intenzionalmente, attenuato molto fortemente gli aspetti collegati alla politica commerciale e all'interesse dell'economia in generale; ciò è confermato dall'attribuzione, in primo luogo all'industria interessata, del diritto di presentare denuncia. L'obiettivo di tutela del regolamento n. 3017/79 richiede quindi che il settore economico interessato goda di una solida posizione giuridica e di diritti formali nel procedimento successivo alla denuncia.

La necessità di chiudere con una decisione il procedimento instaurato con una denuncia, la posizione giuridica dei denunciati e lo scopo di tutela del regolamento impongono alla Commissione di adottare una decisione. Nella fattispecie, questa decisione è stata adottata in modo definitivo ed irrevocabile nella forma

della comunicazione 25 maggio 1982; questa decisione in quanto esprime il rifiuto d'aprire un'inchiesta, può anche essere impugnata con un ricorso ex art. 173, 2° comma, del Trattato CEE.

Quanto al diritto del denunciante a che vengano adottate misure di protezione, bisogna, anzitutto, constatare che il presente procedimento non riguarda tali misure; la questione delle misure di protezione si pone, del resto, solo allorché la Commissione abbia avviato la procedura d'inchiesta e proceduto direttamente ad accertamenti e indagini. Ora, l'oggetto della presente causa è il rifiuto della Commissione d'aprire un'inchiesta.

Comunque, rifiutandosi d'aprire un'inchiesta con il pretesto che la ricorrente non ha diritto a misure di protezione, la Commissione pregiudica una decisione che non può assolutamente essere adottata prima ch'essa abbia direttamente effettuato indagini e che rientra, in ultima analisi, nella competenza del Consiglio.

La disposizione centrale per quanto riguarda la chiusura del procedimento d'inchiesta è l'art. 9, n. 1, del regolamento n. 3017/79. In base a questa norma, un procedimento compensativo è chiuso solo quando non si ritenga «necessario adottare alcuna misura di difesa»; ora, ciò può avvenire solo se, a seguito degli accertamenti della Commissione, risultino avvenuti i presupposti necessari (sovvenzioni, danno, nesso di causalità). Non si può parlare, al riguardo, di libertà di valutazione.

La Commissione può, del resto, decidere la chiusura dell'inchiesta solo se nessuna obiezione sia stata sollevata nell'ambito

del comitato antidumping. La tesi della Commissione comporta uno sconfinamento nelle competenze degli Stati membri e del Consiglio, che possono pronunciarsi sulla necessità di misure di difesa solo in base ai risultati degli accertamenti fatti dalla Commissione nell'ambito dell'inchiesta.

Nel caso di sovvenzioni che arrechino danno, esiste il diritto all'adozione di misure di difesa. L'impresa che pratici il dumping o lo Stato che autorizzi una sovvenzione hanno, secondo la giurisprudenza della Corte, il diritto d'agire in giudizio contro misure di difesa adottate sotto forma di dazi antidumping o di dazi compensativi; a fortiori, i produttori della Comunità ai quali il dumping o le sovvenzioni arrechino danno devono avere il diritto d'esigere che le istituzioni comunitarie competenti adottino, dopo gli adeguati accertamenti, le misure di difesa necessarie. Il regolamento n. 3017/79 è stato adottato per proteggere il settore industriale interessato; la Commissione può paralizzare il diritto all'adozione di misure di difesa necessarie per la suddetta protezione rifiutandosi, malgrado l'esistenza di una denuncia basata su indizi concludenti, di aprire un'inchiesta e quindi di constatare i fatti.

Né l'esistenza di un «potere discrezionale sottratto al sindacato giurisdizionale» per quanto riguarda la decisione relativa all'apertura ed all'espletamento di un'inchiesta può essere dedotta dalla nozione di «interessi della Comunità».

A differenza dell'art. 12, l'art. 7 del regolamento, che stabilisce le condizioni dell'instaurazione e dello svolgimento di un procedimento compensativo, non fa alcun riferimento alla nozione d'interessi della Comunità. Al momento di adottare una decisione relativa alla chiusura del procedimento preliminare, la Commis-

sione deve quindi limitarsi ad accertare se esistano «sufficienti elementi di prova», ai sensi dell'art. 5, n. 2, del regolamento; in caso affermativo, l'instaurazione di un procedimento è non solo giustificato, ma anche necessario.

Lo svolgimento dell'inchiesta, così come è disciplinato dall'art. 7 del regolamento n. 3017/79, fa risultare che la nozione di «interessi della Comunità» acquista rilevanza solo dopo l'apertura del procedimento e l'espletamento delle indagini.

L'importanza effettiva della nozione di «interessi della Comunità» è minima nei procedimenti antidumping e compensativi. Finora, le decisioni emesse dalle istituzioni comunitarie in procedimenti del genere non hanno praticamente mai contenuto considerazioni concrete sull'interesse della Comunità; la Commissione si è sempre sforzata di applicare rigorosamente il diritto, e cioè di adottare misure di difesa quando le condizioni necessarie (sovvenzioni, danno e nesso di causalità) fossero soddisfatte.

Gli argomenti della Commissione, in questo contesto, hanno carattere molto generale e teorico: essa non cita alcun motivo concreto che possa ostare, dal punto di vista dell'interesse della Comunità, all'apertura di un procedimento compensativo contro le importazioni di pannelli di soia originari del Brasile. In realtà essa mira ad ottenere il riconoscimento, da parte del giudice, di un potere discrezionale sottratto al sindacato giurisdizionale in materia d'instaurazione di procedimenti compensativi. Il caso di specie mostra a qual punto tale riconoscimento sia pericoloso per la tutela della ricorrente: la Commissione ha già constatato, nel 1977, il pagamento di sovvenzioni illegittime da parte del Brasile e questo Stato ha violato due volte il suo

impegno di abolirle. Stando così le cose, negare alla ricorrente la tutela giuridica alla quale essa ha diritto, invocando l'interesse della Comunità, si risolverebbe nel farsi beffe del principio del procedimento equo, derivante dal principio di legalità.

Motivi di politica commerciale possono certamente essere presi in considerazione, nell'ambito del processo decisionale, con riguardo alla nozione di «interessi della Comunità»; essi non possono tuttavia essere invocati per far prevalere la conservazione di buone relazioni con una controparte commerciale sull'interesse di un settore produttivo comunitario danneggiato. Il Brasile, che ha sottoscritto l'accordo sull'interpretazione e l'applicazione degli artt. VI, XVI e XXIII del GATT, conosce i diritti e gli obblighi che ne derivano e non può serbare rancore a controparti commerciali che abbiano applicato un procedimento compensativo conforme alle norme di questo accordo. La Commissione ed il Consiglio non possono avere alcuna remora, tenuto conto del comportamento del Brasile; la Commissione ha del resto adottato, nei confronti dello stesso paese, un atteggiamento del tutto diverso in altri settori.

I procedimenti antidumping e i procedimenti compensativi costituiscono, certo, in base al sistema del Trattato CEE, misure di difesa commerciale; queste misure di difesa commerciale sono state tuttavia concretizzate nella forma di codici particolari nell'ambito del GATT, in particolare per rafforzare i diritti e gli obblighi del settore economico interessato.

Nell'ambito dell'interpretazione del regolamento n. 3017/79 si deve, in conformità al quinto considerando di questo,

tener conto della prassi seguita dagli altri Stati aderenti al GATT, in particolare dagli Stati Uniti; ora, questi riconoscono al settore economico interessato amplissimi diritti in materia di ricorso.

d) Il ravvisare nella lettera 25 maggio 1982 della Commissione una decisione impugnabile mediante ricorso risponde alle esigenze di una tutela giuridica correttamente intesa e di un'esatta applicazione delle norme del procedimento antidumping ed antisovvenzione. Diversamente, sarebbe facile per la Commissione decidere, internamente, senza essere vincolata giuridicamente e senza tutela giurisdizionale, d'instaurare o di rifiutarsi d'instaurare un determinato procedimento. Un siffatto potere discrezionale non l'è però conferito dagli artt. 5-7 del regolamento n. 3017/79.

IV — La fase orale

La Commissione, rappresentata dal sig. Gilsdorf, parzialmente assistito dal sig. Hans-Friedrich Beseler, direttore presso la direzione generale delle relazioni esterne, e la società Fediol, rappresentata dall'avv. Ehle, hanno svolto osservazioni orali sulla ricevibilità del ricorso ed hanno risposto a taluni quesiti posti dalla Corte all'udienza del 15 marzo 1983.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 31 maggio 1983.

In diritto

- 1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 29 luglio 1982, la Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (Fediol) ha presentato, in forza dell'art. 173, 2° comma, del Trattato CEE, un ricorso mirante all'annullamento della comunicazione 25 maggio 1982, con cui la Commissione ha informato la ricorrente — in conformità all'art. 5, n. 5, del regolamento del Consiglio 20 dicembre 1979, n. 3017, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping o di sovvenzioni da parte di paesi non membri della Comunità economica europea (GU L 339, pag. 1) — che non sarebbe stato instaurato un procedimento antisovvenzioni nei confronti delle importazioni di pannelli di soia originari del Brasile.
- 2 Con atto depositato l'11 ottobre 1982, la Commissione, a norma dell'art. 91 del regolamento di procedura, ha chiesto alla Corte di decidere sulla ricevibilità del ricorso senza iniziare la discussione nel merito.
- 3 Dal fascicolo risulta che il 2 aprile 1980 la Fediol presentava alla Commissione una denuncia nella quale faceva presente che la Repubblica federale del Brasile sovvenzionava l'esportazione di pannelli di soia, ed invitava la Commissione ad aprire, in base al regolamento n. 3017/79, un procedimento anti-sovvenzioni, a chiedere spiegazioni al governo brasiliano e ad istituire un dazio compensativo provvisorio.
- 4 In questa denuncia, successivamente integrata con nuove informazioni, la Fediol faceva notare che il Brasile sovvenzionava l'esportazione di pannelli di soia attraverso vari provvedimenti tra loro combinati: da un lato, esercitava una pressione sul prezzo interno dei semi di soia mediante l'istituzione di restrizioni all'esportazione, in modo da riservarli, in via preferenziale e a prezzi vantaggiosi, all'industria nazionale; dall'altro, concedeva vantaggi all'esportazione dei pannelli di soia mediante provvedimenti adottati nell'ambito del sistema fiscale interno, con un'imposizione differenziata all'esportazione dei semi di soia e dei pannelli di soia e con la concessione di agevolazioni in materia di crediti all'esportazione di pannelli; nel loro insieme, queste misure erano destinate a favorire lo sviluppo dell'industria molitoria brasiliana e creavano gravi difficoltà per l'industria europea, la cui redditività era compromessa.

- 5 È pacifico che la Commissione effettuava un'inchiesta sulle pratiche criticate dalla Fediol, intavolava trattative con il Governo brasiliano, e otteneva taluni risultati, e infine, ch'essa teneva la ricorrente informata di tutti questi passi.
- 6 Con lettera 30 settembre 1981, la Fediol presentava alla Commissione una domanda ufficiale ai sensi dell'art. 175, 2° comma, del Trattato CEE, chiedendo l'apertura immediata di un procedimento antisovvenzioni nei confronti del Brasile. Nella stessa lettera, essa avvertiva la Commissione che avrebbe portato la questione dinanzi alla Corte di giustizia e che si riservava di chiedere che la Comunità fosse dichiarata responsabile del danno assertivamente arrecato dal rifiuto di istituire un dazio compensativo.
- 7 Con telex 4 dicembre 1981, la Commissione informava la ricorrente degli sviluppi delle consultazioni intraprese con la missione del Brasile, in conformità a quanto prescritto dal codice antisovvenzioni del GATT, facendo sapere, nello stesso tempo, di non avere intenzione, per il momento, d'instaurare un procedimento antisovvenzione.
- 8 Il 5 febbraio 1982 la Commissione trasmetteva alla ricorrente un documento di lavoro, in data 4 febbraio 1982, nel quale erano esaminati vari provvedimenti brasiliani criticati dalla Fediol, nonché la questione del danno subito dall'industria europea. In questa nota, la Commissione constatava che la maggior parte dei provvedimenti criticati dalla ricorrente erano stati nel frattempo revocati dal Brasile e che l'effetto delle misure ancora in vigore lasciavano sussistere un margine di sovvenzione economicamente trascurabile. Essa dichiarava che, stando così le cose, l'apertura di un procedimento antisovvenzioni le sembrava «poco opportuna» e ricordava che nella valutazione globale della questione si doveva tener conto non solo dell'interesse dell'industria europea, ma anche di quello dei consumatori.
- 9 Il 5 marzo 1982, gli uffici della Commissione tenevano una riunione con i rappresentanti della federazione ricorrente. A seguito di questa riunione, la Commissione, il 25 maggio 1982, indirizzava alla ricorrente una lettera, firmata dal direttore competente della direzione generale delle relazioni

esterne, nella quale, dopo aver ricordato gli scambi d'informazioni sopramenzionati, si esprimeva in questi termini:

«Per questo motivo, ed in conformità all'art. 5, n. 5, del regolamento (CEE) del Consiglio n. 3017/79, mi prego d'informarvi che un procedimento anti-sovvenzioni nei confronti delle importazioni di pannelli di soia originari del Brasile non sarà aperto dalla Commissione.

Desidero tuttavia aggiungere che la Commissione seguirà attentamente gli sviluppi della situazione in questo settore, tanto più che l'andamento della politica brasiliana in materia di credito è tale da suscitare talune inquietudini per quanto riguarda sia i termini che i tassi.»

- 10 Contro questa comunicazione la Fediol ha presentato un ricorso d'annullamento ai sensi dell'art. 173, 2° comma, del Trattato.
- 11 Nella memoria presentata in via incidentale in materia di ricevibilità, la Commissione sostiene che la comunicazione 25 maggio 1982 costituisce una semplice informazione ai sensi dell'art. 5 del regolamento n. 3017/79 e non contiene alcuna decisione d'altra portata. Il regolamento, a suo parere, pur riconoscendo alle imprese e alle federazioni il diritto di presentare denuncia, non attribuisce loro il diritto di ottenere l'instaurazione di un procedimento anti-sovvenzioni. La Commissione sottolinea l'ampiezza del potere discrezionale che le è riservato nell'ambito del regolamento e rileva che l'esercizio di questo potere tocca gli interessi economici e politici della Comunità e degli Stati terzi interessati. Lo scopo del regolamento, a suo parere, consiste, non solo nel tutelare l'industria europea, ma anche nel salvaguardare l'interesse generale della Comunità in tutta la sua complessità.
- 12 Per questi motivi, la Commissione sostiene che la lettera 25 maggio 1982 non può costituire un atto impugnabile ai sensi dell'art. 173, 2° comma, e che pertanto il ricorso è irricevibile.
- 13 La ricorrente, da parte sua, assume che il regolamento n. 3017/79 impone alla Commissione l'obbligo d'aprire un'inchiesta ufficiale, a norma dell'art. 7,

qualora le siano fornite, nel corso della fase preliminare del procedimento, prove sufficienti ad attestare l'esistenza di un effetto di sovvenzione e di un danno causato all'industria europea. Una volta che questi fatti siano provati, la Commissione non dispone più di alcun potere discrezionale per quanto riguarda le conseguenze da trarne.

- 14 Di conseguenza, la ricorrente sostiene che, in caso di sovvenzione e di conseguente danno, i produttori della Comunità hanno il diritto di esigere che le istituzioni comunitarie competenti adottino, dopo la constatazione dei fatti, i necessari provvedimenti di difesa. Nella fase attuale, la ricorrente ritiene di avere il diritto di esigere, tenuto conto delle prove da essa fornite, che la Commissione apra la fase d'inchiesta formale contemplata dall'art. 7 del regolamento.
- 15 Questa controversia va risolta alla luce di tutto il sistema d'inchiesta e di difesa creato dal regolamento n. 3017/79. Nell'ambito di questo sistema devono essere determinati i diritti della ricorrente.
- 16 A norma dell'art. 5, nn. 1 e 3, qualsiasi impresa o federazione d'impresе della Comunità che si ritenga lesa o minacciata da importazioni oggetto di dumping o di sovvenzioni, ha il diritto di presentare una denuncia alla Commissione o ad uno Stato membro, il quale è obbligato a trasmetterla alla Commissione. La presentazione di una denuncia dà luogo ad una consultazione dei Governi degli Stati membri secondo le modalità definite dall'art. 6 del regolamento.
- 17 La portata dell'esame che la Commissione deve effettuare in questa fase risulta dall'art. 6, n. 4, che indica l'oggetto delle consultazioni che devono precedere qualsiasi decisione: l'esistenza e la misura degli effetti della sovvenzione, la realtà e l'entità del danno, il nesso di causalità tra le importazioni oggetto di dumping o di sovvenzioni e il danno e, infine, la natura dei provvedimenti idonei a prevenire il danno che può derivare dalla sovvenzione o a rimediarvi.

- 18 Qualora, dopo aver portato a termine le consultazioni su questi vari punti, la Commissione ritenga che la denuncia non contiene prove sufficienti per giustificare l'apertura di un'inchiesta, essa ha l'obbligo d'informare il denunciante.
- 19 Per contro, allorché ritenga di disporre di prove sufficienti per giustificare l'apertura di un'inchiesta formale, la Commissione deve, a termini dell'art. 7, adottare talune misure di pubblicità, tra cui la pubblicazione di un avviso sulla Gazzetta Ufficiale, ed effettuare indagini, direttamente o in collaborazione con gli Stati membri. In base ai nn. 4, 5 e 6 dello stesso articolo, i denunciati devono avere la possibilità di prendere conoscenza, con talune eccezioni, delle informazioni fornite alla Commissione. Su loro richiesta, essi devono essere sentiti dalla Commissione e possono anche chiederle di consentire loro di incontrarsi con le altre parti interessate dall'inchiesta. Già in questa fase, a norma del n. 7 del medesimo articolo, le autorità comunitarie possono adottare decisioni preliminari o applicare «con sollecitudine» provvedimenti provvisori.
- 20 Al fine di consentire l'eliminazione o la neutralizzazione di un eventuale effetto di sovvenzione, il regolamento contempla una serie di provvedimenti graduati che possono consistere nella sottoscrizione d'impegni da parte del paese d'origine o d'esportazione delle merci di cui trattasi, nella fissazione di un dazio compensativo provvisorio e nella fissazione di un dazio compensativo definitivo.
- 21 Le modalità degli impegni sono precisate dall'art. 10 del regolamento, che contempla provvedimenti anche per il caso in cui gli impegni assunti non fossero rispettati. Questi impegni vengono accettati dalla Commissione dopo l'espletamento del procedimento di consultazione di cui all'art. 6.
- 22 Su domanda di uno Stato membro, o di propria iniziativa, la Commissione può, a termini dell'art. 11, istituire un dazio compensativo provvisorio qualora da un esame preliminare risulti l'esistenza di una sovvenzione e qualora vi siano prove sufficienti di un danno da ciò causato e gli interessi della Comunità esigano un'azione intesa ad evitare tale danno durante il procedimento. L'istituzione di questi dazi dev'essere preceduta dalla consultazione

contemplata dall'art. 6, salvo che in caso di estrema urgenza. In base all'art. 11, n. 4, la Commissione ha l'obbligo di informare immediatamente il Consiglio e gli Stati membri di qualsiasi decisione adottata in materia di dazi provvisori.

- 23 Quando dall'accertamento definitivo dei fatti da parte della Commissione risultò l'esistenza di una sovvenzione nonché di un danno derivantene e che gli interessi della Comunità esigono un'azione comunitaria, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, istituisce un dazio compensativo definitivo, su proposta presentata, previa consultazione, dalla Commissione, in conformità all'art. 12.
- 24 Bisogna rilevare che, in base all'art. 13, n. 1, i dazi compensativi, indipendentemente dal se debbano applicarsi in via provvisoria o definitiva, sono istituiti mediante regolamento.
- 25 Se si esaminano congiuntamente le disposizioni che disciplinano le varie fasi del procedimento sopra descritto, risulta che il regolamento riconosce l'esistenza di un interesse legittimo dei produttori della Comunità all'adozione di provvedimenti antisovvenzioni e attribuisce loro taluni diritti precisi, cioè il diritto di presentare alla Commissione qualsiasi informazione che ritengano utile, di prendere conoscenza, con talune riserve, delle informazioni di cui dispone la Commissione, di essere sentiti a loro richiesta e di avere la possibilità d'incontrarsi con le altre parti dello stesso procedimento e, infine, di essere informati nel caso in cui la Commissione decida di non dare seguito alla denuncia. Bisogna considerare che, qualora la chiusura sia disposta in esito alla fase d'inchiesta preliminare disciplinata dall'art. 5, detta informazione deve contenere perlomeno un'esposizione delle conclusioni essenziali della Commissione ed una sintesi dei relativi motivi, così come l'art. 9 dispone per il caso della chiusura delle indagini formali.
- 26 Anche se la Commissione, nell'esercizio dei poteri conferitile dal regolamento n. 3017/79, ha l'obbligo di accertare obiettivamente i fatti relativi all'esistenza di pratiche di sovvenzioni e al danno che può derivarne per le imprese della Comunità, ciò non toglie ch'essa dispone di un amplissimo po-

tere discrezionale per stabilire, in funzione degli interessi della Comunità, i provvedimenti da adottare eventualmente per far fronte alla situazione accerata.

- 27 La questione se il denunciante sia legittimato a proporre ricorso va risolta alla luce di queste considerazioni, desunte dal sistema del regolamento n. 3017/79.
- 28 A questo proposito è innanzitutto certo — e ciò non è contestato dalla Commissione — che al denunciante dev'essere riconosciuta la legittimazione ad esperire ricorso per dedurre il misconoscimento, da parte delle autorità comunitarie, dei diritti specificamente attribuitigli dal regolamento, cioè il diritto di presentare denuncia, il diritto, a questo connesso, a che la Commissione esamini questa denuncia con la necessaria attenzione e secondo la procedura prescritta, il diritto ad ottenere informazioni nei limiti stabiliti dal regolamento e, infine, nel caso in cui la Commissione decida di non dar seguito alla denuncia, il diritto di ottenere informazioni contenenti il minimo di spiegazioni garantite dall'art. 9, n. 2, del regolamento.
- 29 Per di più, si deve riconoscere al denunciante, in base allo spirito dei principi cui sono ispirati gli artt. 164 e 173 del Trattato, il diritto di avvalersi, per quanto riguarda sia la valutazione degli elementi di fatto che l'adozione delle misure di difesa contemplate dal regolamento, di un sindacato giurisdizionale adeguato alla natura dei poteri riservati, in materia, alle istituzioni della Comunità.
- 30 Non si può pertanto negare al denunciante il diritto di sottoporre al giudice qualsiasi considerazione che consenta di accertare se la Commissione abbia rispettato le garanzie procedurali concesse al denunciante dal regolamento n. 3017/79 e non abbia commesso errori manifesti nella valutazione dei fatti, o abbia ommesso di prendere in considerazione elementi essenziali atti a far credere all'esistenza di un effetto di sovvenzione, oppure abbia inserito nella sua motivazione considerazioni costitutive di sviamento di potere. Al riguardo, il giudice, senza poter intervenire nella valutazione riservata alle au-

torità comunitarie dal regolamento citato, è chiamato ad esercitare il controllo che di regola è di sua competenza in presenza di un potere discrezionale conferito alla pubblica autorità.

- 31 Da quanto sopra risulta che la tesi della Commissione è eccessiva in quanto considera irricevibile, in via di principio, qualsiasi ricorso presentato dai denunciati menzionati dall'art. 5 del regolamento. Come si è detto, questo regolamento riconosce alle imprese e alle federazioni d'impresa danneggiate da pratiche di sovvenzioni di Stati terzi un interesse legittimo a che venga intrapresa un'azione difensiva della Comunità; bisogna quindi riconoscere loro la legittimazione a proporre ricorso nell'ambito della posizione giuridica loro attribuita dal regolamento.
- 32 Spetterà quindi alla ricorrente dedurre i suoi mezzi nel corso delle successive fasi del procedimento e dimostrare che essi rientrano nei limiti della tutela giurisdizionale concessa dal regolamento n. 3017/79 e dai principi generali del Trattato.
- 33 Per questi motivi, bisogna quindi dichiarare il ricorso ricevibile e disporre la prosecuzione del procedimento.

Sulle spese

- 34 Le spese sono riservate.

Per questi motivi,

LA CORTE,

statuendo prima di pronunciarsi sul merito, dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è ricevibile.

2° Le spese sono riservate.

	Mertens de Wilmars	Pescatore	O'Keefe
Everling	Mackenzie Stuart	Bosco	Koopmans
Due	Bahlmann	Galmot	Kakouris

Così deciso e pronunciato 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 del-

l'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.