CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO del 10 febbraio 1987 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

L'Associazione industrie siderurgiche italiane (in prosieguo: « Assider ») e il governo della Repubblica italiana hanno proposto ricorsi per carenza intesi all'annullamento delle decisioni negative tacitamente opposte dalla Commissione alle loro diffide, rispettivamente, del 18 febbraio e del 2 aprile 1985, con le quali si chiedeva l'applicazione integrale dei provvedimenti contemplati dall'art. 15 B della decisione della Commissione 31 gennaio 1984, n. 234/84/CECA, che proroga il sistema di sorveglianza e la disciplina di quote di produzione di alcuni prodotti per le imprese dell'industria siderurgica [1].

In via subordinata, nel proprio ricorso l'Assider chiede anche l'annullamento della decisione negativa espressa eventualmente contenuta in una lettera che la Commissione aveva inviato al ministro italiano dell'Industria il 22 marzo 1985 e di cui le aveva trasmesso copia il 24 aprile successivo.

Il contesto normativo e i dettagli circa gli antefatti, mezzi e argomenti sono illustrati nella relazione d'udienza. Perciò, li ricorderò soltanto nella misura dello stretto necessario. Prima di affrontare l'esame del merito, vorrei esporre alcune brevi considerazioni sulla ricevibilità dei due ricorsi.

A — Sulla ricevibilità

La Commissione solleva una eccezione d'irricevibilità contro la domanda formulata in subordine dall'Assider, in quanto le lettere 22 marzo e 24 aprile 1985 non avrebbero il carattere di espressa decisione di rifiuto in merito all'applicazione del procedimento di cui all'art. 15 B; esse non farebbero che ricordare i provvedimenti già adottati ed annunciare l'approfondimento delle verifiche al fine di eventuali azioni complementari.

Tuttavia, la questione del se, entro il termine di due mesi stabilito dall'art. 35, 3° comma, del trattato CECA, sia o meno intervenuta una decisione espressa dev'essere esaminata d'ufficio dalla Corte [2]. È inoltre necessario accertare se costituisca una decisione espressa la lettera del 2 maggio 1985, inviata al governo italiano in risposta alla sua messa in mora del 2 aprile 1985. Se ciò fosse, il silenzio sarebbe stato interrotto e l'unica via d'impugnazione sarebbe quella del ricorso per annullamento basato sull'art. 33.

Nella fattispecie, non si può ritenere che il silenzio della Commissione sia stato interrotto dalla lettera 24 aprile 1985 (cui era allegata la lettera in data 22 marzo 1985) né dalla lettera 2 maggio 1985.

Dalla giurisprudenza della Corte risulta infatti che non si è in presenza di una decisione espressa, anche negativa, che possa interrompere la carenza, qualora l'istituzione abbia semplicemente comunicato all'interessato che i problemi da lui sollevati sono stati posti allo studio [3] e che sono stati iniziati i

* Traduzione dal francese.

1 — GU L 29, pag. 1.

2 — Cfr. sentenza 17 luglio 1959, causa 42/58, Société des aciers fins de l'Est (SAFE)/Alta Autorità, Racc. pag. 377, in particolare pag. 394.

3 — Summenzionata sentenza nella causa 42/58 (SAFE), Racc. 1959, in particolare pag. 394; cfr. anche sentenza 22 marzo 1961, cause riunite 42 e 49/59, SNUPAT/Alta Autorità, Racc. pag. 99, in particolare pag. 140.

necessari lavori preparatori [4], o qualora l'istituzione si sia limitata ad illustrare e chiarire la propria preesistente posizione giuridica [5].

Ora, ciò è quanto si constata nel caso di specie.

Nella lettera del 24 aprile 1985, la Commissione si limita a promettere, dopo aver ricordato nell'allegata lettera del 22 marzo 1985 le iniziative già prese, di « (tenere l'Assider) al corrente qualora l'approfondimento delle indagini in corso evidenziasse elementi suscettibili di giustificare ulteriori azioni della Commissione nel quadro della procedura prevista dall'art. 15 B della decisione n. 234/84/CECA ».

Nella lettera del 2 maggio 1985 essa precisa che « l'insieme (delle) azioni (già svolte) è coerente con le dichiarazioni fatte dalla Commissione alla Corte di giustizia » nell'ambito del procedimento 45/84 R [6], e propone di concordare un'appropriata procedura di trasmissione reciproca delle informazioni, che avrebbe dovuto consentirle di approfondire l'esame dei dati disponibili.

Le lettere 24 aprile e 2 maggio 1985 non possono quindi qualificarsi come espresse decisioni di rifiuto di adottare i provvedimenti richiesti. Perciò, la domanda proposta in subordine dall'Assider e intesa all'annullamento della decisione eventualmente contenuta nella lettera 24 aprile 1985 è irricevibile, perché priva di oggetto.

B — Nel merito

L'Assider e il governo italiano sostengono che la Commissione è in situazione di carenza poiché a torto avrebbe rifiutato di adottare i provvedimenti che, secondo l'art. 15 B, n. 4, della decisione n. 234/84/CECA, essa dovrebbe *obbligatoriamente* adottare dal momento che ricorrano i presupposti ivi stabiliti. In subordine, essi allegano che la Commissione, qualora disponga di un *potere discrezionale* in materia, avrebbe commesso uno sviamento di potere attribuendo ai nn. 4 e 5 del suddetto articolo uno scopo diverso da quello loro proprio.

La Commissione respinge invece qualsiasi interpretazione strettamente letterale delle disposizioni di cui trattasi, per riconoscere loro soltanto *carattere sussidiario.* Essa sostiene di dover essere molto prudente nell'attuare tali disposizioni e di poter adottare i relativi provvedimenti soltanto a condizioni molto rigorose, cioè non senza aver prima accertato, anzitutto, che lo squilibrio nelle consegne tradizionali sia imputabile all'azione di imprese che seguono comportamenti contrari al diritto comunitario e, inoltre, che le sanzioni comminate per eventuali infrazioni in materia di prezzi, quote, concorrenza e aiuti statali si siano rivelate inefficaci. Qualsiasi interpretazione che porti ad un'applicazione praticamente automatica dei rimedi contemplati dall'art. 15 B, qualora si constati una perturbazione grave negli scambi fra Stati membri, sarebbe incompatibile con lo stesso trattato CECA. La Commissione conclude ch'essa non era in carenza (e continua a non esserlo) perché, date le circostanze del caso, non aveva l'obbligo, né la facoltà, di adottare i provvedimenti chiesti dai ricorrenti.

4 — Sentenza 22 marzo 1961, cause riunite 42 e 49/59, SNUPAT/Alta Autorità, Racc. pag. 99, in particolare pag. 141.

5 — Sentenza 6 aprile 1962, cause riunite da 21 a 26/61, Meroni e Co./Alta Autorità, Racc. pag. 143, in particolare pag. 152.

6 — Cfr. ordinanza 28 marzo 1984, European Independent Steelwork Association/Commissione, causa 45/84 R, Racc. pag. 1759.

È quindi dall'interpretazione dell'art. 15 B della decisione n. 234/84/CECA, ed in particolare dalle condizioni di applicazione dello stesso, che dipende in definitiva l'accoglimento o la reiezione dei ricorsi in esame.

Poiché qualsiasi norma giuridica dev'essere interpretata in funzione, fra l'altro, della sua finalità, vorrei accertare anzitutto qual è lo scopo perseguito dall'art. 15 B, tanto più che a tale questione è stata attribuita importanza fondamentale dalle parti in causa.

1. *Lo scopo dell'art. 15 B*

L'art. 15 B è stato inserito, con la decisione n. 234/84/CECA, nella normativa comunitaria posta in essere dall'inizio degli anni ottanta al fine di combattere la persistente crisi manifesta nel settore siderurgico. Esso fa quindi parte del regime di sorveglianza e di quote di produzione prorogato con tale decisione e rientra, inoltre, fra gli altri provvedimenti adottati nel contesto della crisi e della ristrutturazione dell'industria siderurgica della Comunità.

In effetti, il nesso fra tutti questi provvedimenti è evidente. Esso trova espressione nel testo stesso delle varie decisioni[7] e la sua esistenza è stata più volte confermata dalla giurisprudenza della Corte[8]. D'altra parte, il verbale della riunione tenuta dal Consiglio dei ministri della siderurgia il 22 dicembre 1983, prima dell'adozione o della proroga di questi vari provvedimenti, è molto chiaro in proposito.

Al punto 4 (Politica siderurgica: misure a breve scadenza), n. 4 (controllo dei movimenti transfrontalieri dei prodotti siderurgici nella Comunità), del verbale della suddetta riunione, « il Consiglio conferma che la ristrutturazione del settore siderurgico si fonda su un principio di solidarietà tradotto dalle regole del regime delle quote e delle disposizioni del codice degli aiuti. Tale solidarietà *assicura un contesto concorrenziale compatibile con la ristrutturazione* delle imprese ove necessaria e l'effettiva realizzazione dell'attività che compete ad ognuna di esse. La *stabilità dei flussi tradizionali è conforme a questo principio* in mancanza del quale esisterebbe la possibilità di sviamento da parte di alcune imprese ai danni di altre ».

Queste idee sono ribadite al 9° punto del preambolo della decisione n. 234/84/CECA, secondo cui « la stabilità delle correnti tradizionali dei prodotti siderurgici nella Comunità è un elemento essenziale da preservare affinché la ristrutturazione del settore siderurgico avvenga in un contesto concorrenziale compatibile con la solidarietà imposta dalla disciplina delle quote di produzione ».

La stabilità delle correnti tradizionali non è quindi fine a sé stessa, ma costituisce uno degli strumenti del sistema anticrisi. Essa deve contribuire a far sì che la ristrutturazione del settore siderurgico avvenga in un contesto concorrenziale compatibile col principio fondamentale della solidarietà tra le varie imprese, sul quale è imperniata tutta

7 — Cfr., ad esempio, penultimo capoverso del 1° punto del preambolo della decisione n. 234/84/CECA; cfr. anche 10° punto del preambolo della decisione della Commissione 23 dicembre 1983, n. 3715/83/CECA, che fissa dei prezzi minimi per alcuni prodotti siderurgici (GU L 373, pag. 1): « siffatta misura costituisce parte integrante delle altre misure anticrisi prese dalla Commissione, in particolare di quelle che disciplinano le quantità; essa deve pertanto rimanere in vigore soltanto temporaneamente« .

8 — Cfr., ad esempio, sentenza 15 ottobre 1985, cause riunite 211 e 212/83, 77 e 78/84, Krupp e Thyssen/Commissione, Racc. pag. 3409, punto 25 della motivazione: « (...) giustamente la Commissione, di fronte alla gravità della crisi siderurgica e dei rimedi da apportarvi, si preoccupa di orientare il processo di ristrutturazione mediante un insieme di misure di cui fa parte la disciplina delle quote », e punto 34: « (...) i due sistemi di cui trattasi (quello delle quote e quello degli aiuti), indipendentemente dalle differenze tra i loro fondamenti giuridici e i loro criteri di applicazione, hanno entrambi come obiettivo la ristrutturazione ».

la politica anticrisi[9]. Il secondo capoverso del suddetto 9° punto del preambolo della decisione n. 234/84/CECA precisa espressamente che l'art. 15 B è una norma dettata « affinché venga rispettato tale principio ».

A tal fine, l'art. 15 B mette a disposizione della Commissione due specifici mezzi di intervento:

— in primo luogo, un intervento formale presso le imprese in causa affinché queste si impegnino per iscritto a compensare esse stesse, nel trimestre successivo, lo squilibrio nelle loro consegne tradizionali (n. 4);

— in secondo luogo, in caso di atteggiamento negativo di dette imprese, la possibilità di ridurre le loro quote di consegna nel mercato comune durante il trimestre successivo, di una quantità al massimo pari a quella che ha causato lo squilibrio delle consegne tradizionali (n. 5).

Il provvedimento contemplato dal n. 4 non ha il carattere di una sanzione. Dal n. 5 risulta infatti che il rifiuto di dar seguito favorevole alla richiesta della Commissione o il mancato rispetto dell'impegno assunto non implicano automaticamente la riduzione della quota cui si riferisce lo stesso n. 5. Si può quindi ritenere che si tratti di un semplice appello alla buona volontà delle imprese, affinché queste si astengano, in uno spirito di solidarietà, dal rafforzare la propria posizione a danno di concorrenti relativamente più deboli, il che, in un periodo di crisi generalizzata, potrebbe in definitiva rivelarsi fatale per l'insieme del settore siderurgico. Perciò non sono del parere che l'applicazione del n. 4 debba necessariamente dipendere dal previo accertamento di un comportamento illegittimo da parte dell'impresa destinataria di una siffatta richiesta.

Per contro, il provvedimento di riduzione delle quote contemplato dal n. 5 costituisce manifestamente una sanzione, la cui irrogazione dipende in ampia misura dalla valutazione discrezionale della Commissione. Per poter essere adottato, esso presuppone, come qualsiasi altra sanzione, l'esistenza di un'infrazione. A mio avviso, tale infrazione non può consistere nel semplice fatto di un notevole aumento delle consegne tradizionali. Perché un siffatto aumento possa essere colpito da una sanzione è necessario ch'esso sia dovuto ad un comportamento illegittimo, di cui costituisce una delle conseguenze.

Nell'ordinanza 28 marzo 1984, emessa nel procedimento 37/84 R[10], avente ad oggetto la sospensione dell'esecuzione della decisione n. 3717/83/CECA[11], che serve alla raccolta dei dati statistici necessari per la verifica dell'andamento degli scambi intracomunitari, la Corte ha riferito come segue le spiegazioni della Commissione circa il rischio che talune imprese modifichino le proprie quote di mercato tradizionali in spregio al codice degli aiuti ed alle norme relative ai prezzi, traendo vantaggio dal sistema delle quote:

« Le imprese, anche se il sistema delle quote di produzione impone dei limiti alle loro consegne complessive, dispongono ugualmente di una libertà d'azione che potrebbe incitare talune di esse a procurarsi nuovi clienti sui mercati ad alta congiuntura a prezzi più vantaggiosi, ma a costo di notevoli distorsioni. L'andamento della congiun-

9 — Cfr., in particolare, sentenza 18 marzo 1980, cause riunite 154, 205, 206, da 226 a 228, 263 e 264/78, 39 e 31/83 e 85/79, Valsabbia e altri/Commissione, Racc. pag. 907, punto 59 della motivazione, e sentenza 12 luglio 1984, causa 81/83, Busseni/Commissione, Racc. pag. 2951, punto 18 della motivazione.

10 — European Independent Steelwork Association/Commissione, causa 37/84 R, Racc. 1984, pag. 1749, in particolare pagg. 1752 e 1753.

11 — Decisione della Commissione 23 dicembre 1983, n. 3717/83/CECA, che introduce per le imprese siderurgiche e per i commercianti di acciaio un certificato di produzione e un documento d'accompagnamento per le consegne di alcuni prodotti (GU L 373, pag. 9).

tura economica non è uguale in tutta la Comunità e quindi i prezzi dei prodotti siderurgici possono variare sensibilmente da una regione all'altra. In questa situazione i produttori possono essere tentati di conquistare nuovi mercati infrangendo, eventualmente, la disciplina dei prezzi. Non si può considerare normale che un'impresa perturbi altri mercati, a danno di altre imprese, approfittando del sistema di cui all'art. 58 e di una normativa vantaggiosa in materia di aiuti ».

D'altro canto, la stessa decisione n. 234/84/CECA contiene altre disposizioni le quali provano che è perfettamente lecito prendere in considerazione, in uno dei settori della politica anticrisi, infrazioni commesse in altri settori della medesima politica anticrisi.

Ad esempio, l'art. 14 C fa dipendere l'attribuzione di quote addizionali dal fatto che le imprese interessate non siano state oggetto di sanzioni per quanto riguarda le norme sui prezzi (o abbiano pagato le ammende dovute).

Così pure, l'art. 15 A stabilisce che la Commissione può ridurre le quote di un'impresa, nel caso in cui questa abbia beneficiato di aiuti non autorizzati o qualora non siano state rispettate le condizioni relative all'autorizzazione degli aiuti.

Nelle sentenze 11 maggio 1983, Klöckner-Werke/Commissione [12], la Corte ha espressamente « ammesso che la Commissione, nell'elaborare il sistema delle quote di produzione, può tener conto dell'effetto di sovvenzioni il cui carattere illecito sia stato provato nel debito modo ».

12 — Causa 244/81, Racc. 1983, pag. 1451, in particolare punto 37 della motivazione; cause riunite 311/81 e 30/82, Racc. 1983, pag. 1549, e causa 136/82, Racc. 1983, pag. 1599, in particolare punti 36 della motivazione.

Nella sentenza 15 ottobre 1985, Krupp e Thyssen [13], essa ha precisato al punto 34 della motivazione che « non è quindi arbitrario o discriminatorio che i dati risultanti dall'applicazione di uno di questi sistemi (quello delle quote e quello degli aiuti) possano costituire oggetto di riferimento nell'altro ».

Stando così le cose, la riduzione delle quote di consegna nel mercato comune per imprese che, mediante comportamenti illegittimi, abbiano provocato perturbazioni nelle correnti tradizionali non mi sembra inaccettabile né incompatibile con i principi fondamentali del mercato comune dei prodotti siderurgici più di quanto non lo sia il modo di agire ritenuto ammissibile dalla Corte nelle suddette sentenze Klöckner-Werke.

Anzitutto, infatti, l'art. 3, lett. g), del trattato CECA non esclude « qualsiasi protezione contro le industrie concorrenti », bensì unicamente quella « che un'azione illegittima condotta da esse o in loro favore non giustifichi ».

Inoltre, l'art. 5, 3° trattino, consente espressamente un'azione diretta sulla produzione e sul *mercato* « quando le circostanze lo richiedano ».

È superfluo sottolineare le connessioni esistenti fra questi vari principi, ed in particolare fra la libera circolazione ed una concorrenza non alterata da pratiche illegittime in materia di prezzi, da intese o pratiche

13 — Cause riunite 211 e 212/83, 77 e 78/84, Krupp e Thyssen/Commissione, Racc. 1985, pag. 3409.

concordate fra imprese o, ancora, dalla concessione di aiuti statali.

Nell'ambito delle presenti cause, come nel suddetto procedimento 45/84 R, la Commissione ha spiegato che, qualora non esistesse l'art. 15 B, « gli Stati membri sarebbero tentati di adottare provvedimenti nazionali di compensazione, il che provocherebbe la scissione del mercato comune, oppure di chiedere l'applicazione della clausola di salvaguardia di cui all'art. 37 del trattato CECA, il che comporterebbe conseguenze imprevedibili e molto più dannose per il mercato comune dei limitati provvedimenti contemplati dall'art. 15 B » (Racc. 1984, pag. 1759, 1762).

Per essa, come per il Consiglio, soltanto provvedimenti come quelli di cui all'art. 15 B erano atti a salvaguardare, almeno entro certi limiti, il funzionamento normale del mercato, nel massimo rispetto possibile degli obiettivi e dei principi definiti negli artt. 2, 3 e 4 del trattato.

In proposito ricordo che la Corte, nella sentenza 21 giugno 1958 [14], ha ammesso che « in pratica occorrerà procedere ad un certo compromesso tra i vari scopi dell'art. 3, giacché è manifestamente impossibile attuarli tutti al massimo grado e nel loro complesso e singolarmente; trattasi di principi generali alla cui realizzazione ed armonizzazione occorre tendere per quanto è possibile ». Nella surricordata sentenza 18 marzo 1980 [15], essa ne ha desunto che, « se in una situazione normale di mercato è necessario giungere ad un compromesso tra le varie finalità (dell'art. 3), ciò vale ancor più in una situazione di crisi, che giustifica l'adozione di *provvedimenti eccezionali che derogano alle norme ordinarie concernenti il funzionamento del mercato comune dell'acciaio ed implicano manifestamente l'inosservanza di determinate finalità di cui all'art. 3* (...) ». Questo orientamento mi sembra valido anche per quanto riguarda le finalità degli artt. 2 e 4, a proposito delle quali la Corte ha parimenti ammesso che non è certo ch'esse possano essere tutte perseguite simultaneamente e integralmente in qualsiasi circostanza [16], tanto più se si tiene conto del fatto che i principi sanciti dall'art. 4 possono, sia pure « alle condizioni previste dal presente trattato », subire talune limitazioni [17].

Nelle lettere inviate nell'aprile 1984 alle imprese siderurgiche della Comunità per fornire loro spiegazioni circa l'interpretazione e le modalità di applicazione dell'art. 15 B, la Commissione si è d'altronde dimostrata consapevole della necessità di conciliare queste varie esigenze; essa dichiara infatti di essere « tenuta dal trattato a mettere in opera tutto il necessario per salvaguardare il vantaggio costituito dalla libera circolazione dei prodotti siderurgici a favore tanto dei produttori che degli utilizzatori [18], ma (...) il trattato CECA le impone di assicurare, fra l'altro, " il mantenimento ed il rispetto delle normali condizioni di concorrenza (art. 5, terzo trattino) " » .

Il provvedimento di cui all'art. 15 B, n. 5, è stato quindi considerato, in mancanza di un'autolimitazione da parte delle imprese interessate, come il mezzo più idoneo per ristabilire correnti tradizionali che siano

14 — Causa 8/57, Groupement des hauts-fourneaux e aciéries belges/Alta Autorità, Racc. 1958, pag. 215, in particolare pag. 232.

15 — Causa Valsabbia e altri/Commissione, Racc. 1980, pag. 907, punti da 53 a 55 della motivazione.

16 — Cfr. sentenza 16 febbraio 1982, causa 276/80, Padana/Commissione, Racc. pag. 517, in particolare punto 21 della motivazione.

17 — Cfr., in proposito, sentenza 28 giugno 1984, causa 36/83, Mabanaft/Hauptzollamt Emmerich, Racc. pag. 2497, in particolare punti 23 e 24 della motivazione.

18 — Quest'ultima precisazione sembra essere un accenno all'art. 4, lett. b), del trattato CECA.

state perturbate a seguito di comportamenti illegittimi, e ciò nel massimo rispetto possibile, data la situazione di crisi, dell'insieme dei principi e delle finalità del trattato CECA.

Come viene giustamente sottolineato dalla Commissione nella risposta ad un'interrogazione parlamentare [19], l'effetto della suddetta norma « non è quello di dividere la Comunità bensì di fornire semplicemente un mezzo supplementare per garantire l'unità del mercato comunitario, appoggiando la stabilità del mercato stesso e sostenendo la solidarietà dell'industria nel periodo cruciale durante il quale si stanno realizzando importanti ristrutturazioni ».

Tale essendo lo scopo dell'art. 15 B, si tratta ora di stabilire se, nella fattispecie, sussistessero le condizioni per l'applicazione di questa norma e se la Commissione si sia a torto astenuta dall'adottare i provvedimenti ivi contemplati.

2. *Se nella fattispecie sussistessero i presupposti per l'adozione dei provvedimenti contemplati dall'art. 15 B, n. 4*

Le denunce italiane sono state presentate rispettivamente il 5 giugno, 5 agosto, 30 novembre 1984 e 25 febbraio 1985 per i vari trimestri del 1984. Una denuncia relativa all'intero anno 1984 è stata ribadita l'11 marzo 1985.

I ricorsi in esame riguardano soltanto l'anno 1984, al quale si riferivano le lettere di messa in mora, anche se, secondo il governo italiano, le perturbazioni continuavano ad esistere durante i primi due trimestri del 1985.

19 — Interrogazione scritta n. 813/84, GU C 71, del 18. 3. 1985, pag. 5.

Dal complesso delle lettere e dei documenti che i ricorrenti hanno versato agli atti risulta che la Commissione riconosceva che le consegne in Italia dei prodotti delle categorie Ia e II, come pure Ib, avevano effettivamente registrato « variazioni importanti » durante i vari trimestri del 1984 (lettera del 20 marzo 1985) e che i suoi propri calcoli confermavano lo « squilibrio nei flussi tradizionali » di detti prodotti segnalato dall'Italia (lettera del 2 maggio 1985). Nei controricorsi (ultimo capoverso del punto 5) la Commissione ammette espressamente che « l'analisi dell'insieme dei dati così raccolti confermava sostanzialmente che sul mercato italiano, nel 1984, si erano verificate modifiche notevoli rispetto ai flussi tradizionali, e ciò a vantaggio di prodotti provenienti dalla Francia e dal Benelux ».

Dai dati numerici che figurano in allegato alla lettera 11 marzo 1985 del ministro italiano dell'Industria risulta chiaramente che dette modifiche hanno assunto una « misura notevole », tenuto conto anche dei criteri di calcolo applicati dalla Commissione, quali sono stati precisati nelle risposte di quest'ultima ai quesiti ad essa posti dalla Corte. Secondo tali criteri, le condizioni per aprire la procedura prevista dall'art. 15 B sussistono allorché, per una determinata categoria di prodotti, la parte occupata da uno Stato membro sul mercato di un altro Stato subisce una modifica superiore ad un punto in percentuale.

Ora, in effetti la Commissione aveva dato inizio all'attuazione del regime istituito dall'art. 15 B, anche prima delle diffide ad essa rivolte.

Essa organizzava anzitutto, nell'ottobre 1984, consultazioni bilaterali fra gli Stati membri interessati, per poter confrontare i rispettivi dati statistici e per ottenere precisazioni e cifre relative a ciascuna impresa, che la ponessero in condizione di verificare

seriamente la fondatezza delle denunce italiane.

Avendo constatato che le cause dello squilibrio per i prodotti delle categorie Ia e II risiedevano nell'aumento delle spedizioni di semilavorati destinati alla fabbricazione di piccoli tubi saldati, essa tentava inoltre, durante una riunione tenutasi nel dicembre 1984, di indurre le imprese produttrici a rispettare una specie di autodisciplina fondata su un nuovo metodo di applicazione dell'art. 10, n. 1, della decisione n. 234/84/CECA, che regola l'attribuzione alle imprese di quote supplementari in materia.

In proposito, vorrei precisare che, in udienza, la Commissione ha ammesso che in questa iniziativa non si doveva ravvisare una richiesta di autolimitazione ai sensi dell'art. 15 B, n. 4. D'altra parte, essa ha aggiunto che le imprese interessate hanno espressamente rifiutato di stabilire qualsiasi connessione fra i due problemi.

La Commissione, infine, effettuava accertamenti relativi ai prezzi presso le imprese interessate alle consegne in Italia degli stessi semilavorati e, nella primavera 1985, iniziava nei confronti di una quindicina di imprese il procedimento di cui all'art. 36 del trattato CECA, che portava, nell'autunno 1985, all'applicazione delle sanzioni contemplate in caso di violazione dell'art. 60 del trattato CECA. Le relative ammende venivano pagate nel corso del dicembre 1985.

Per quanto riguarda i prodotti della categoria Ib, la Commissione sostiene di essere sempre in attesa di una risposta alle sue richieste di dati complementari che dovrebbero permetterle di determinare caso per caso l'origine delle merci e di effettuare anzitutto le verifiche necessarie circa i prezzi applicati dalle imprese. Devo tuttavia rilevare che tali richieste sono rispettivamente datate 2 e 8 maggio 1985.

Premesso quindi che si sono avuti tutti questi interventi, si tratta essenzialmente di stabilire se la Commissione potesse contentarsi di quanto già fatto o dovesse anche adottare i provvedimenti più precisamente contemplati dal n. 4 ed eventualmente dal n. 5 dell'art. 15 B, come richiesto dai ricorrenti.

Al riguardo si deve osservare che il procedimento di cui all'art. 15 B comprende tre fasi successive, e cioè la presentazione di una denuncia da parte di uno Stato membro, la verifica della fondatezza della denuncia da parte della Commissione, e infine, eventualmente, l'adozione dei provvedimenti contemplati.

Certamente, si potrebbe essere tentati di ritenere che la Commissione ammette implicitamente la fondatezza della denuncia di uno Stato membro qualora faccia proprie le constatazioni di detto Stato membro secondo cui avrebbero avuto luogo modifiche notevoli delle consegne tradizionali (n. 1).

Resta tuttavia il fatto che, nel verificare la fondatezza di una denuncia del genere, la Commissione deve tener conto non soltanto dei dati statistici trasmessi in proposito, ma anche di « tutte le circostanze del caso in esame » (n. 3).

Il riconoscimento dell'esattezza dei dati numerici sui quali è basata una denuncia non implica quindi necessariamente il riconoscimento della fondatezza della denuncia ai sensi dell'art. 15 B.

Nella sua valutazione, la Commissione può tener conto di altri elementi che potrebbero essere atti a ridimensionare l'importanza dei dati numerici e a differire, se non addirittura a rendere inutile o inopportuna, l'adozione dei provvedimenti contemplati dai nn. 4 e 5.

Questi elementi possono essere di vario ordine. Nella fattispecie, nelle lettere 21 dicembre 1984 e 20 marzo 1985 la Commissione ha pregato il governo italiano di comunicarle le sue osservazioni in merito ai casi di supero importante constatati nelle consegne tradizionali dell'Italia sui mercati degli altri Stati membri. Probabilmente, è in base alle relative cifre e tenendo conto di tali osservazioni che la Commissione ha potuto considerare, nella lettera 22 marzo 1985, che « per la totalità delle categorie (tranne quella dei semilavorati per piccoli tubi saldati), i superi si annullano qualche volta tra loro e corrispondono a delle fluttuazioni normali di mercato ».

Le indagini possono anche riguardare le cause che hanno provocato le variazioni accertate ed eventualmente portare alla constatazione di infrazioni commesse in altri settori, come quello dei prezzi, il che è avvenuto nella fattispecie.

Indubbiamente la Commissione dispone quindi di un ampio potere discrezionale nella verifica della fondatezza delle denunce che le siano state presentate.

Conseguentemente, si potrebbe in teoria essere tentati di sostenere che, nella fattispecie, la Commissione, essendo tuttora in corso la verifica della fondatezza delle denunce italiane, non ha ancora deciso, nemmeno implicitamente, di non adottare i provvedimenti contemplati dai nn. 4 e 5 dell'art. 15 B, e non è quindi in situazione di carenza.

Tuttavia, la suddetta verifica deve necessariamente essere sottoposta a limiti, fra l'altro temporali. Essa non può protrarsi a piacimento della Commissione, ma deve logicamente portare all'accettazione della denuncia e all'adozione dei conseguenti provvedimenti, ovvero al suo espresso rigetto. In quest'ultima ipotesi, il reclamante e tutti i soggetti interessati da una decisione di rigetto opposta a quest'ultimo troverebbero un'adeguata tutela giuridica nel ricorso per annullamento contemplato dall'art. 33 del trattato CECA.

Nel caso di specie, benché nelle suddette lettere 21 dicembre 1984, 20 e 22 marzo 1985, nonché in quella del 2 maggio 1985, la Commissione abbia preso sempre posizione soltanto sulle cifre, senza mai riconoscere espressamente la fondatezza delle denunce italiane, resta il fatto che in nessuna occasione durante il procedimento dinanzi alla Corte essa ha contestato le affermazioni dei ricorrenti secondo cui la fondatezza di tali denunce era stata da lei ammessa.

Mi sembra infatti incontestabile che la Commissione, avendo accertato non soltanto l'esistenza di notevoli modifiche nelle consegne, ma anche il fatto che tali modifiche erano dovute ad infrazioni delle norme in materia di prezzi, avrebbe necessariamente dovuto riconoscere la fondatezza delle denunce. Si può anzi ritenere che, facendo le suddette constatazioni, essa abbia, almeno implicitamente, riconosciuto che le denunce erano fondate.

Un siffatto implicito riconoscimento sembra potersi desumere anche dalla circostanza che, nell'ottobre 1984, la Commissione aveva organizzato consultazioni con gli Stati membri interessati. Dall'art. 15 B, n. 4, risulta infatti che la Commissione « consulta (...) gli Stati membri interessati qualora ritenga giustificato il reclamo ».

In ogni caso, da quel momento risultavano soddisfatte le condizioni per l'applicazione dell'art. 15 B, n. 4, e qualsiasi ritardo e tergiversazione divenivano inescusabili. L'art. 15 B, n. 4, dispone infatti che la Commissione, qualora ritenga fondato il reclamo di

uno Stato membro, « *chiede* alle imprese in causa di impegnarsi per iscritto a compensare, nel trimestre successivo, lo squilibrio osservato nelle loro consegne tradizionali ».

Non vi è quindi il minimo dubbio circa l'obbligo della Commissione di agire in tal senso: in primo luogo, l'uso del presente esprime normalmente, di per sé, un obbligo; in secondo luogo, il raffronto col successivo n. 5, secondo cui « in mancanza di tale impegno da parte di un'impresa, oppure se detto impegno non viene rispettato, la Commissione *può* ridurre, per il trimestre successivo, la parte della quota di tale impresa che può essere consegnata nel mercato comune, di una quantità al massimo pari a quella che ha causato lo squilibrio delle consegne tradizionali », costituisce un'ulteriore conferma del carattere vincolante del n. 4. Infine, lo scopo dell'art. 15 B, quale è stato testé descritto, imponeva un intervento della Commissione.

Quest'ultima avrebbe dovuto procedere ai sensi del n. 4 anche *prima di aver definitivamente constatato l'esistenza di infrazioni*, poiché, come ho già detto, il provvedimento contemplato dal n. 4 non costituisce una sanzione. Comunque, una modifica notevole delle consegne tradizionali su un mercato caratterizzato dall'esistenza di quote di produzione e di consegna è il più delle volte un indizio di infrazioni, che in ogni caso devono essere urgentemente e rapidamente accertate. Non era tuttavia necessario attendere l'esito delle relative indagini.

A fortiori la Commissione non era tenuta ad attendere, prima di procedere ai sensi del n. 4, il risultato delle sanzioni « classiche » ch'essa poteva eventualmente irrogare. In proposito si può d'altronde far valere un ulteriore argomento, basato sul tenore letterale e sul contesto dell'art. 15 B, e cioè il fatto che questa norma contempla un intervento avente le caratteristiche di un procedimento d'urgenza. Ora, le domande basate su clausole di questo tipo devono evidentemente essere istruite con particolare diligenza.

È vero che, nella materia in questione, l'esame non dev'essere necessariamente così tempestivo come quando si tratta dell'applicazione dell'art. 37 del trattato CECA.

Quando, il 24 giugno 1968, la Repubblica francese presentò alla Commissione una domanda in tal senso, la decisione che autorizzava detto Stato membro ad adottare provvedimenti atti a limitare le forniture dei prodotti siderurgici originari degli altri paesi della Comunità a destinazione della Francia veniva adottata soltanto dodici giorni dopo [20].

Di fronte ad una domanda del Regno Unito in data 8 febbraio 1974, la Commissione autorizzava questo Stato membro fin dal 18 febbraio 1974 a limitare le proprie esportazioni di prodotti CECA [21]. Ad un'altra domanda, presentata il 18 giugno 1974, veniva data risposta favorevole il 25 giugno 1974 [22].

Come si configura, nel caso di specie, il problema dell'urgenza?

A norma dell'art. 15 B, n. 2, lo Stato membro è tenuto a presentare la denuncia entro e non oltre otto settimane a decorrere dalla fine del trimestre durante il quale le consegne tradizionali risultino modificate in misura notevole.

Secondo il n. 4 dello stesso articolo, la richiesta rivolta alle imprese in causa deve

20 — Decisione della Commissione 6 luglio 1968, n. 915/68/CECA, relativa all'applicazione dell'art. 37 del trattato CECA per la Repubblica francese (GU L 159, del 6.7.1968, pag. 6).

21 — Decisione della Commissione 18 febbraio 1974, n. 74/134/CECA, relativa all'applicazione a favore del Regno Unito dell'art. 37 del trattato che istituisce la CECA (GU L 74, del 19.3.1974, pag. 20).

22 — Decisione della Commissione 25 giugno 1974, n. 74/345/CECA, che modifica la decisione sopramenzionata (GU L 189, del 12.7.1974, pag. 25).

portare ad una compensazione dello squilibrio « nel trimestre successivo ».

È senz'altro lecito ritenere che il « trimestre successivo » sia quello che segue il trimestre durante il quale è stata presentata la denuncia, e non quello che segue il trimestre durante il quale è stato constatato il superamento, poiché si deve lasciare alla Commissione un certo lasso di tempo per verificare i dati e valutare le circostanze del caso.

Dato il superamento delle consegne durante il primo trimestre del 1984, la Commissione avrebbe quindi dovuto rivolgere alle imprese in causa la richiesta di impegnarsi per iscritto a compensare lo squilibrio nelle loro consegne tradizionali fin dal terzo trimestre dello stesso anno.

Non può quindi essere accolta la tesi della Commissione secondo cui questa dovrebbe, prima di chiedere alle imprese in causa di assumere per iscritto l'impegno contemplato dal n. 4, applicare le sanzioni « classiche » relative alle irregolarità constatate (ad esempio, un'ammenda per inosservanza dei prezzi minimi) e attendere gli effetti di tali sanzioni.

Detta tesi è incompatibile col principio della compensazione dello squilibrio « nel trimestre successivo ».

La Commissione è quindi venuta meno ad un obbligo ad essa incombente ai sensi dell'art. 15 B, n. 4; non adempiendo tale obbligo, *essa ha violato una norma giuridica relativa all'applicazione del trattato CECA.* Propongo quindi alla Corte di dichiarare, in base all'art. 35, 1° comma, del trattato CECA, la carenza della Commissione.

Poiché il primo mezzo dei ricorrenti, basato sulla violazione dell'art. 15 B, n. 4, della decisione n. 234/84/CECA, dovrebbe perciò essere accolto, esaminerò soltanto in via subordinata il mezzo relativo allo sviamento di potere.

3. *Se il fatto che la Commissione si sia astenuta dall'adottare i provvedimenti contemplati dall'art. 15 B, n. 5, costituisca uno sviamento di potere*

Logicamente, la questione dell'applicazione dell'art. 15 B, n. 5, non dovrebbe porsi.

Dal testo di questa norma risulta infatti che la Commissione può adottare i provvedimenti ivi contemplati soltanto in mancanza di un impegno di autolimitazione da parte di un'impresa o in caso di mancato rispetto dell'impegno stesso. Una delle condizioni per l'applicazione del n. 5 è quindi il fatto che sia stato applicato il n. 4. Ora, come abbiamo visto, ciò non è avvenuto nella fattispecie.

In udienza, la Commissione ha tuttavia dichiarato che le era parso superfluo chiedere alle imprese in causa un impegno scritto quanto alla « compensazione » delle loro esportazioni in Italia, poiché aveva saputo che dette imprese non erano disposte ad assumere un siffatto impegno.

Qualora la Corte dovesse ritenere che, stando così le cose, la Commissione non era tenuta a chiedere formalmente detto impegno (io non sono di questo avviso), o che la reazione informale delle imprese era equivalente ad una « mancanza di impegno », sorgerebbe il problema del se la Commissione abbia commesso uno sviamento di potere non riducendo le quote delle imprese in causa, ai sensi dell'art. 15 B; n. 5.

L'Assider e il governo italiano considerano infatti che limitarsi, nel caso di specie, ad applicare unicamente sanzioni in materia di prezzi equivale a misconoscere lo scopo dell'art. 15 B.

Essi ritengono che i provvedimenti contemplati da questa norma costituiscano rimedi autonomi, eventualmente concorrenti, ma comunque indipendenti dalle altre sanzioni previste dalla normativa comunitaria, e siano gli unici strumenti che consentono di raggiungere lo specifico scopo della norma stessa.

In concreto, si tratta quindi di stabilire se, rispetto alla finalità dell'art. 15 B, i provvedimenti adottati dalla Commissione siano stati sufficienti e adeguati, o se la mancata adozione dei provvedimenti espressamente contemplati dal n. 5 di detto articolo costituisca uno sviamento dei poteri che questa norma attribuisce alla Commissione onde realizzare, per l'appunto, tale finalità.

Secondo la giurisprudenza della Corte, « una decisione è viziata da sviamento di potere solo se, in base ad indizi oggettivi, pertinenti e concordanti, risulta adottata per raggiungere scopi diversi da quelli dichiarati » [23]. Il semplice fatto che la Commissione, o un'altra istituzione, eserciti i propri poteri per uno scopo diverso da quello per cui le sono stati attribuiti costituisce uno sviamento di potere. Lo stesso deve dirsi *se l'istituzione rifiuta di esercitare i propri poteri in quanto misconosce lo scopo per cui ne dispone.*

L'opporre, come fa la Commissione, la violazione di legge, che consisterebbe in un'applicazione della norma *involontariamente* diversa da quella prevista dal legislatore, allo sviamento di potere, che si avrebbe soltanto in caso di attribuzione alla norma di uno scopo *volutamente* diverso, mi sembra, quanto meno nella fattispecie, infondato.

23 — Cfr., ad esempio, sentenza 21 giugno 1984, causa 69/83, Lux/Corte dei conti, Racc. pag. 2447, punto 30 della motivazione.

In primo luogo, condivido interamente il parere dell'avvocato generale Lagrange, secondo cui « ogniqualvolta una pubblica autorità misconosce l'estensione dei suoi poteri, essa commette necessariamente una violazione della norma di diritto che si presume previamente stabilita » [24].

D'altra parte, i due concetti possono confondersi completamente, in particolare qualora la pubblica autorità non disponga di un potere discrezionale, e sia invece giuridicamente tenuta a valersi dei propri poteri in un certo senso e non in un altro [25].

In secondo luogo, non vi è alcun dubbio sul fatto che la Commissione ha volontariamente rifiutato di esercitare i poteri ad essa conferiti dall'art. 15 B, attribuendo a questa norma uno scopo che, secondo i ricorrenti, è diverso da quello proprio della stessa.

Ricordo che la Corte, nella sentenza 29 novembre 1956 [26], ha affermato che « anche se nella scelta degli elementi per i suoi calcoli la convenuta è incorsa in alcuni errori, (...) non ne consegue che tali errori costituiscono ipso facto la prova di uno sviamento di potere qualora non sia nel contempo accertato che nella fattispecie l'Alta Autorità ha obiettivamente perseguito, per imprevidenza o grave mancanza di circospezione equivalente ad una trascuranza dello scopo legittimo, finalità diverse da quelle per le

24 — Cfr., in proposito, conclusioni dell'avvocato generale Lagrange nella causa 3/54, Assider/Alta Autorità, Racc. 1954-1955, pag. 143, in particolare pag. 171.

25 — Cfr., in proposito, conclusioni dell'avvocato generale Lagrange nella causa 8/55, Fédération charbonnière de Belgique/Alta Autorità, Racc. 1955-1956, pag. 227, in particolare pag. 250.

26 — Causa 8/55, Fédération charbonnière de Belgique/Alta Autorità, Racc. 1955-1956, pag. 285.

quali le sono stati attribuiti i poteri (...) » (Racc. pag. 303) [27].

Ritengo quindi che la censura formulata dai ricorrenti rientri effettivamente nel mezzo di sviamento di potere. Affinché questo mezzo sia ammissibile, basta ch'esso venga dedotto formalmente e che siano indicate le ragioni dalle quali deriva, secondo i ricorrenti, lo sviamento di potere nei loro confronti. La prova dell'effettiva sussistenza di questo vizio rientra nell'esame del merito [28].

Per stabilire se il mezzo sia fondato, si deve effettuare un raffronto tra lo scopo realmente perseguito dall'autorità e lo scopo legittimo, cioè quello ch'essa avrebbe dovuto perseguire, ovvero, nella fattispecie, esaminare se la Commissione, limitandosi ad adottare i provvedimenti da essa adottati e rifiutandosi di adottare i provvedimenti cui specificamente si riferisce l'art. 15 B, n. 5, della decisione n. 234/84/CECA, abbia obiettivamente misconosciuto lo scopo in vista del quale essi sono stati previsti.

Che cosa si può constatare nella fattispecie?

L'art. 15 B era stato adottato in un momento di crisi acuta (ved. 3° punto del preambolo della decisione n. 3746/86/CECA [29], con cui quest'articolo viene abrogato).

Esso aveva lo scopo, per rispondere alle preoccupazioni espresse dal Consiglio, di garantire che « la ristrutturazione del settore siderurgico (avvenisse) in un contesto concorrenziale compatibile con la solidarietà imposta dalla disciplina delle quote di produzione ».

Ciò implicava che si potesse reagire il più presto possibile per porre fine ad una modifica notevole delle consegne tradizionali dovuta a comportamenti illegittimi, senza attendere che le normali sanzioni comminate per siffatti comportamenti avessero potuto produrre eventuali effetti nel senso di un ripristino delle tradizionali correnti di scambio.

Nell'ambito del procedimento 45/84 R la stessa Commissione ha sostenuto che era stato necessario adottare l'art. 15 B perché l'esperienza aveva dimostrato che non sempre le sanzioni esistenti consentivano di ottenere tempestivamente il risultato voluto (Racc. 1984, pagg. 1759, 1762).

Da tutto ciò risulta che, nel valutare i casi ad essa segnalati, la Commissione non avrebbe dovuto perdere di vista il fatto che l'art. 15 B l'aveva per l'appunto dotata di strumenti specifici, in via di principio i più adeguati, per reprimere i comportamenti contro i quali essi dovevano essere usati.

A meno che non fosse stata assolutamente certa di poter raggiungere rapidamente lo scopo perseguito dall'art. 15 B mediante sanzioni « classiche », essa avrebbe dovuto, quanto meno parallelamente all'irrogazione di dette sanzioni, procedere alla riduzione delle quote di consegna contemplata dal n. 5 dello stesso articolo.

Tenuto conto dell'urgenza di porre fine alle conseguenze nefaste derivanti per le imprese italiane dal comportamento illegittimo in questione, una duplice sanzione era perfettamente ammissibile.

Certamente, una riduzione delle quote di consegna sul mercato comune non avrebbe garantito che le imprese responsabili delle infrazioni avrebbero effettivamente ridotto le loro esportazioni in Italia. Ciò prova —

27 — Traduzione così completata in base alle massime della sentenza, cfr. Racc. pag. 288 (ndt).

28 — Cfr., in proposito, le sentenze 11 febbraio 1955 e 16 luglio 1956 emesse nelle suddette cause 3/54 e 8/55 (Racc. 1954-1955, pag. 127, e Racc. 1955-1956, pag. 197).

29 — Decisione della Commissione 5 dicembre 1986, n. 3746/86/CECA, che modifica la decisione n. 3485/85/CECA che proroga il sistema di sorveglianza e di quote di produzione per taluni prodotti delle imprese dell'industria siderurgica (GU L 348, pag. 1).

lo ricordo per inciso — che l'art. 15 B, n. 5, non ha sulla libera circolazione delle merci incidenza maggiore della disposizione che sancisce il principio stesso delle quote di consegna sul mercato comune.

Una siffatta riduzione avrebbe tuttavia costituito per le imprese in questione un incentivo abbastanza forte al ripristino dei flussi tradizionali.

Nella fattispecie, la Commissione ha effettuato le indagini e irrogato « sanzioni classiche » con una lentezza incompatibile col carattere di clausola d'urgenza dell'art. 15 B.

Nelle risposte da essa date, il 30 ottobre 1986, ai quesiti postile dalla Corte, la Commissione ha espressamente ammesso quanto segue: « Fino ad oggi l'esame dei dati del trimestre successivo all'applicazione delle sanzioni (quarto trimestre 1985) non ha permesso di constatare una correzione della situazione; un'inchiesta è in corso ».

Anche i successivi sviluppi hanno quindi dimostrato che « le sanzioni classiche » non consentivano di raggiungere lo scopo perseguito dall'art. 15 B, e cioè il ripristino delle tradizionali correnti di scambio. Perciò, il mancato esercizio dei poteri contemplati da quest'articolo ha costituito, da parte della Commissione, un misconoscimento dello scopo per il quale detti poteri le erano stati attribuiti e, di conseguenza, uno sviamento di potere.

Per tutti questi motivi propongo alla Corte di dichiarare ricevibili i ricorsi per carenza proposti dall'Assider e dal governo italiano, nonché di annullare le decisioni negative tacitamente opposte dalla Commissione alle diffide dei ricorrenti. A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, le spese dovrebbero quindi essere poste a carico della Commissione.