Nella causa delle

1. FELTEN und GUILLEAUME CARLSWERK EISEN-und STAHL AG, società anonima di diritto tedesco con sede legale a Köln-Mülheim, rappresentata dal suo consiglio di amministrazione,

2. WALZWERKE AG, già E. BÖCKING & C°, società anonima di diritto tedesco, con sede legale a Köln-Mülheim, rappresentata dal suo consiglio di amministrazione,

parti ricorrenti,

con domicilio eletto a Lussemburgo, presso l'avv. Ernest Arendt, avenue Guillaume 27,

assistite dall'avv. Ernest Arendt, patrocinante presso la Corte d'Appello di Lussemburgo,

contro

l'ALTA AUTORITÀ DELLA COMUNITÀ EUROPEA DEL CARBONE E DELL'ACCIAIO,

con domicilio eletto presso i suoi uffici a Lussemburgo, place de Metz 2,

parte convenuta,

rappresentata dal sig. Frans van Houten, suo consulente giuridico, in qualità di agente,

assistito dall'avv. Wolfgang Schneider, esercente a Francoforte,

causa che ha per oggetto l'annullamento della lettera inviata dalla convenuta, il 18 dicembre 1957, all'Ufficio Comune dei Consumatori di Rottame, e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale della Comunità n° 4 del 1° febbraio 1958*, nei limiti in cui detta lettera costituisce una decisione ai sensi degli artt. 14 e 15 del Trattato,

LA CORTE

composta dai Signori:

A. M. Donner, *Presidente*,

O. Riese, *presidente di Sezione*,

L. Delvaux (*relatore*), Ch. L. Hammes e N. Catalano, *giudici*,

avvocato generale: M. Lagrange,

cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

IN FATTO

I - Conclusioni delle parti

Le *ricorrenti* concludono acché la Corte voglia:

« 1) annullare la lettera inviata dalla convenuta il 18 dicembre 1957 all'O.C.C.F. e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale della Comunità del 1° febbraio 1958, pag. 45 e segg.*, nei limiti in cui detta lettera costituisce una decisione ai sensi degli artt. 14 e 15 del Trattato della C.E.C.A.;

2) porre le spese a carico della convenuta ».

La *convenuta* conclude acché la Corte voglia:

« 1) darle atto che le notifiche e comunicazioni relative alla presente causa dovranno essere fatte all'Alta Autorità, in place de Metz 2, a Lussemburgo;

2) respingere il ricorso perché infondato;

3) porre le spese a carico delle ricorrenti ».

II - Gli antefatti

I fatti da cui trae origine la causa si possono così riassumere:

Con decisione 22-54 del 26 marzo 1954, l'Alta Autorità stabiliva un sistema di perequazione mirante ad impedire che i prezzi del rottame della Comunità si allineassero su quelli, più elevati, del rottame importato da paesi terzi.

Tale sistema di perequazione veniva prorogato con le decisioni 14-55 e 2-57, ma, a partire dal 1° aprile 1955, il ricavo dei contributi veniva destinato a finanziare, oltre alla perequazione, dei premi concessi per un maggiore impiego di ghisa. La pratica attuazione del sistema veniva affidata all'Ufficio comune dei consumatori di rottame (O.C.C.F.)

ed alla Cassa di perequazione per il rottame importato, organismi sottoposti al controllo dell'Alta Autorità.

Ai termini della decisione 2-57, il contributo di ciascuna impresa veniva calcolato, per ogni periodo preso in considerazione, applicando un'aliquota base al consumo di rottame d'acquisto e, se del caso, un'aliquota complementare al consumo eccedente di rottame d'acquisto. Il consumo globale di rottame di un'impresa veniva definito come la somma delle risorse proprie globali e degli arrivi di rottame d'acquisto, aumentata o diminuita in ragione del movimento delle scorte ed eventualmente ridotta in relazione alle consegne di rottame venduto o ceduto. E, per differenza, il consumo di rottame d'acquisto era uguale al consumo globale, meno le risorse proprie globali e la diminuzione delle scorte.

Di fronte a tali definizioni, talune imprese interpretavano il concetto « risorse proprie » nel senso di « rottame non acquistato » e contabilizzavano come risorse proprie nei confronti della Cassa di perequazione tutti gli arrivi provenienti da imprese collegate aventi una ragione sociale diversa, ma nelle quali esse possedevano una partecipazione preponderante. In altre parole, secondo dette imprese il « rottame di gruppo » costituisce « rottame di risorse proprie » e non se ne deve perciò tener conto ai fini del contributo che grava sul consumo di rottame d'acquisto.

L'O.C.C.F. chiedeva allora all'Alta Autorità, con lettera del 30 ottobre 1957, di adottare una decisione su tale questione, ai sensi dell'art. 15, 2° comma, della decisione 2-57. Nella risposta, in data 18 dicembre 1957, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale della Comunità del 1° febbraio 1958*, l'Alta Autorità dichiarava che il problema era male impostato, in quanto esisteva già un criterio chiaramente determinato, ricollegante il concetto di « risorse proprie » al concetto giuridico di « proprietà ».

Il presente ricorso ha per oggetto l'annullamento delle decisioni contenute nella citata lettera 18 dicembre 1957.

III - Mezzi ed argomenti fatti valere dalle parti

I mezzi ed argomenti fatti valere dalle parti possono riassumersi come segue:

1. SULLA RICEVIBILITÀ

La *convenuta* ammette che, secondo la giurisprudenza della Corte (cause 8-55 e 9-55), una lettera dell'Alta Autorità può essere impugnata alla stessa stregua di una decisione formale. Essa afferma tuttavia che il criterio in discussione vale in modo generale per tutte le imprese della Comunità e che perciò la lettera in causa ha carattere generale. Ne conseguirebbe che, ai sensi dell'art. 33, 2° comma, del Trattato, le ricorrenti possono denunciare solo lo sviamento di potere nei loro confronti.

Con lettera del 26 marzo 1958, il patrono della ricorrente ha fatto sapere che, per errore, il ricorso non ha indicato come seconda ricorrente la Walzwerke AG, ed ha chiesto che detta impresa venga ammessa a costituirsi quale ricorrente. La convenuta dichiara di non sollevare obiezioni a questo riguardo.

Le *ricorrenti* assumono che, nei limiti di cui la lettera costituisce una decisione ai sensi degli artt. 14 e 15 del Trattato, si tratta di una decisione individuale che le riguarda e che perciò esse possono far valere tutti i mezzi di cui all'art. 33 del Trattato.

2. SUL MERITO

Primo mezzo: incompetenza

Le *ricorrenti* assumono che le decisioni 22-54, 14-55 e 2-57, le quali stabiliscono la perequazione per tutto il rottame *acquistato*, cioè esclusivamente per il rottame proveniente dal mercato, essendo state adottate previo unanime parere conforme del Consiglio dei Ministri, esse possono venir modificate solo seguendo lo stesso procedimento. Orbene, con la lettera impugnata, l'Alta Autorità pretenderebbe includere nella

perequazione il rottame non-acquistato; essa modificherebbe quindi le sopraddette decisioni senza il previo parere del Consiglio.

La *convenuta*, poiché ritiene inammissibile il mezzo tratto dall'incompetenza (vedi *supra*: Ricevibilità), risponde solo subordinatamente agli argomenti dedotti dalle ricorrenti a suo sostegno.

Essa sostiene che la lettera in causa non può essere considerata come una modifica delle precedenti decisioni 22-54, 14-55 e 2-57 e che non era quindi richiesto un intervento del Consiglio dei Ministri. L'Alta Autorità avrebbe confermato e precisato, a richiesta dell'O.C.C.F., l'interpretazione del concetto « risorse proprie » che quest'ultimo aveva fin allora adottato. Un'interpretazione tratta dalla comune accezione delle parole e dal contesto materiale non sarebbe una modifica.

Neppure le deroghe approvate nella lettera in causa costituirebbero una modifica delle decisioni precedenti. È infatti lecito ad ogni autorità amministrativa superiore il determinare i limiti di una decisione, applicando dei criteri obbiettivamente definiti ed universalmente validi. L'unità di ubicazione sarebbe un criterio di questo genere.

Secondo mezzo: violazione di forme essenziali

Le *ricorrenti* assumono che, ai termini dell'art. 15 della decisione 2-57, in mancanza di una deliberazione unanime del Consiglio dell'O.C.C.F. il problema relativo alla definizione del rottame acquistato doveva essere risolto con una decisione dell'Alta Autorità ai sensi dell'art. 15 del Trattato, il quale impone l'obbligo di motivare la decisione. Orbene, la lettera in causa, che è in realtà una decisione, non sarebbe motivata.

La *convenuta*, poiché ritiene inammissibile il mezzo di violazione di forme essenziali (vedi *supra*: Ricevibilità) risponde solo subordinatamente agli argomenti dedotti a suo sostegno.

La convenuta sostiene che la censura relativa all'insufficiente motivazione è infondata. Nel terzo comma della lettera in causa sono enunciati i motivi i quali si basano sul concetto di proprietà e sull'interpretazione letterale e logica. Una motivazione più particolareggiata sarebbe

stata necessaria solo se ci si fosse discostati dalla normale accezione delle parole. Secondo i principi generali di diritto, i motivi addotti sarebbero sufficienti.

Terzo mezzo: violazione del Trattato o di norme giuridiche relative alla sua applicazione

Le *ricorrenti* affermano che le decisioni 22-54, 14-55 e 2-57, le quali costituiscono delle norme giuridiche relative all'applicazione del Trattato (art. 33, 1° comma), sono state violate dalla lettera in causa sotto diversi aspetti.

1. In virtù di dette decisioni il contributo potrebbe essere imposto solo sul rottame acquistato.

2. Dette decisioni indicano come soggette al contributo tutte le imprese ai sensi dell'art. 80 del Trattato. Secondo detto articolo, sarebbero imprese non già i vari reparti di lavorazione — anche se giuridicamente autonomi — bensì le imprese che costituiscono una unità. La lettera impugnata abbandonerebbe tale criterio di « impresa » per adottare quello di « ragione sociale ».

3. A norma delle menzionate decisioni il beneficio della perequazione sarebbe destinato esclusivamente agli utilizzatori che *acquistano* rottame sul mercato. Le ricorrenti (in quanto utilizzatori) non potrebbero invece fruire della perequazione, dal momento che ricevono a prezzi convenzionali, indipendenti dal mercato, il rottame appartenente all'impresa la quale costituisce un'unità. Sarebbe contrario alla natura stessa della perequazione includervi degli utilizzatori che non ne possono fruire.

4. Includendo nella perequazione, con effetto retroattivo, del rottame non-acquistato, la lettera in causa violerebbe il principio giuridico generale secondo il quale i provvedimenti amministrativi non hanno effetto retroattivo. I principi generali del diritto vanno inclusi fra le norme relative all'applicazione del Trattato.

5. La lettera in causa, per definire il concetto di rottame acquistato, fa riferimento al criterio della persona giuridica. Essa violerebbe in tal modo gli artt. 3 *b* e 4 *b* del Trattato, i quali vietano le discriminazioni, dato che, senza sufficienti motivi, riserverebbe diverso trattamento a situazioni sostanzialmente identiche.

6. Le norme del diritto tedesco in materia d'imposte e tasse considerano che, qualora vi sia un collegamento di fatto (faktisch bestehende Organschaft), un complesso di stabilimenti giuridicamente autonomi costituisce un'unità economica. Tali principi fiscali dovrebbero applicarsi ugualmente al contributo di perequazione. Ciò d'altronde sarebbe stato ammesso dall'Alta Autorità nel caso della Hoogovens, il cui giro di rottame è stato riconosciuto come produzione propria, perché il Governo olandese, agli effetti fiscali, considera le due società Hoogovens e Breedband, pur giuridicamente distinte, come un'unità economica.

La *convenuta* oppone che il mezzo tratto dalla violazione del Trattato non è ammissibile nella specie (vedi *supra:* Ricevibilità). Essa risponde perciò soltanto in subordine agli argomenti dedotti dalle ricorrenti a sostegno di tale mezzo.

Secondo l'Alta Autorità, le ricorrenti confondono l'unità economica e l'unità giuridica. Solo quest'ultima sarebbe rilevante ai fini dell'applicazione delle decisioni concernenti la perequazione del rottame. In virtù della decisione 2-57 (art. 2) sono tenute al versamento del contributo « le imprese di cui all'art. 80 del Trattato, *le quali consumano rottame* », cioè i siderurgici, ma non le holdings o le società capogruppo che hanno il controllo dei siderurgici stessi. Quando in norme di questo genere si fa parola d'imprese, non potrebbe trattarsi che di una persona giuridica che impiega il rottame. Se il diritto tedesco riconosce dal punto di vista fiscale l'esistenza di vincoli economici, finanziari ed organici fra una società capogruppo ed una o più società collegate, tale riconoscimento è sempre limitato a determinati effetti e l'indipendenza giuridica delle società controllate non è posta in questione. La giurisprudenza si è pure espressamente rifiutata di estendere la teoria dell'unione organica (Organtheorie) fino a comprendervi il concetto di filiale (Filialtheorie). Sarebbe dunque a priori impossibile ritenere che l'esistenza di una dipendenza organica ammessa dal diritto tedesco ai soli fini

fiscali possa giustificare l'applicazione di speciali norme giuridiche nell'ambito del Trattato della C.E.C.A.

L'Alta Autorità sostiene che se accogliesse le richieste formulate dalle ricorrenti, le quali estenderebbero eccessivamente il concetto di « risorse proprie » al di là del suo significato, essa commetterebbe una discriminazione. Infatti, in luogo del concetto di « risorse proprie » essa dovrebbe introdurre con una nuova decisione quello di « rottame di gruppo ». Per effettuare la perequazione fra il rottame soggetto a contributo ed il rottame d'importazione — il quale dev'essere sovvenzionato — essa dovrebbe quindi procedere ad una nuova ripartizione dei contributi a favore dei gruppi ed a detrimento delle imprese che non fanno parte di un gruppo.

Il diverso trattamento riservato, da una parte, alle concentrazioni che costituiscono una stessa persona giuridica e, dall'altra, alle imprese collegate dal punto di vista organizzativo, economico e finanziario, avrebbe un fondamento giuridico — la proprietà al momento del recupero — che non può essere ritenuto discriminatorio.

Per quanto riguarda le deroghe concesse alla Hoogovens ed alla Breda, queste risponderebbero al criterio dell'esistenza di un complesso industriale unico, integrato dal punto di vista dell'ubicazione. Tale criterio sarebbe suscettibile di obbiettiva applicazione in tutti i casi dello stesso genere.

Enunciando il criterio contenuto nella lettera in causa non si sarebbe emanato un atto amministrativo con effetto retroattivo, bensì soltanto riaffermato ciò che l'amministrazione ha sempre considerato come una regola. È vero che l'espressione « risorse proprie » (Eigenentfall) non figura nelle decisioni 22-54 e 14-55, ma non sarebbe possibile interpretare ed applicare la decisione 2-57 dando al termine « risorse proprie » un senso diverso da ciò che intendevano le decisioni precedenti, le quali avevano tratto al rottame d'acquisto e perciò, logicamente, consideravano esenti da contributo le risorse proprie. L'interpretazione estensiva sostenuta dalla ricorrente non potrebbe invece trovare applicazione, in mancanza di una precisa definizione contenuta nella decisione stessa.

Quarto mezzo: sviamento di potere

Le *ricorrenti* affermano che l'Alta Autorità è incorsa in uno sviamento di potere:

1) per aver trascurato l'obbiettivo di non-discriminazione di cui agli artt. 3 *b* e 4 *b* del Trattato;

2) per essersi valsa della facoltà conferitale — di definire i concetti contenuti nelle decisioni che hanno istituito il contributo sul rottame acquistato — per includere nel sistema di perequazione quantitativi supplementari, per i quali dette decisioni non prevedono la perequazione.

La *convenuta* replica di non aver abusato dei poteri conferitile dal Trattato. Il suo comportamento sarebbe stato determinato da adeguate considerazioni giuridiche, economiche ed amministrative. Essa avrebbe sempre tenuto presenti gli scopi prescritti e non avrebbe fatto uso dei propri poteri per perseguire obbiettivi estranei al Trattato.

Inoltre, le violazioni del Trattato dedotte dalle ricorrenti sotto il mezzo di sviamento di potere potrebbero essere denunciate solo come tali e non già a sostegno del predetto mezzo.

La convenuta ritiene assai dubbio che nella specie possa ricorrere uno sviamento di potere « nei confronti » delle ricorrenti. Su questo punto essa si rimette alla prudenza della Corte.

Per quanto riguarda i vari argomenti dedotti dalle ricorrenti a sostegno dello sviamento di potere, la convenuta si richiama a quanto già detto a proposito dei tre primi mezzi.

IV - Il procedimento

Il nome della ricorrente seconda nominata, Walzwerke AG, non figura nel ricorso introduttivo; tuttavia tale errore è stato rettificato prima che fosse scaduto il termine di cui all'art. 33 del Trattato e la convenuta non ha sollevato obiezioni in proposito.

IN DIRITTO

SULLA RICEVIBILITÀ

La lettera dell'Alta Autorità del 18 dicembre 1957 enuncia un principio di carattere generale, in quanto riguarda la definizione del concetto di risorse proprie in materia di rottame ed è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale della Comunità del 1º febbraio 1958* e con ciò portata a conoscenza di tutte le imprese della Comunità; inoltre, nella sua nota del 19 febbraio 1958, in risposta ad un preciso quesito posto il 6 febbraio dalla Deutsche Schrottverbraucher Gemeinschaft all'Alta Autorità, la Divisione del Mercato l'ha denominata « decisione ». La Corte tuttavia, contrariamente a quanto sostengono le ricorrenti, ritiene che la lettera di cui trattasi non possa essere considerata una decisione ai sensi del Trattato.

Benché infatti la menzionata lettera del 18 dicembre 1957 sia stata scritta a richiesta dell'O.C.C.F., il quale, non essendosi raggiunta l'unanimità nel suo seno circa il significato del termine « risorse proprie », chiedeva all'Alta Autorità di definire tale concetto a norma dell'art. 15, 2º comma, della decisione 2-57, l'Alta Autorità ha tuttavia risposto che il problema esposto dall'O.C.C.F. « era male impostato », dato che lo stesso O.C.C.F. « fin dall'inizio aveva implicitamente interpretato il concetto di " risorse proprie " secondo il significato etimologico delle parole » e che tale criterio doveva essere tenuto fermo. Dal che si deduce che l'Alta Autorità non ha inteso adottare una decisione, nonostante ne fosse stata espressamente richiesta, bensì semplicemente riaffermare dei principi che essa, a ragione od a torto, riteneva derivassero logicamente dalla decisione di base 2-57. Ciò trova conferma nel fatto che, mentre per modificare la decisione 2-57 sarebbe stato necessario — a norma dell'art. 53 *b* del Trattato C.E.C.A. — l'unanime parere conforme del Consiglio, nella specie tale parere non è stato chiesto e non vi è d'altra parte alcun motivo di ritenere che l'Alta Autorità si sia volontariamente sottratta a tale tassativa prescrizione.

D'altro lato, la circostanza che nella nota del 19 febbraio 1958, in risposta ad un preciso quesito posto dalla Deutsche Schrottverbraucher

Gemeinschaft all'Alta Autorità il 6 febbraio 1958, la Divisione del Mercato abbia detto che la lettera del 18 dicembre 1957 era certamente una « decisione » nulla toglie a quanto sopra affermato, poiché tale risposta della Divisione del Mercato — come risulta dal suo stesso tenore — esprime l'opinione di un funzionario dell'Alta Autorità e non si può pertanto ritenere che essa manifesti con certezza, e di per sé sola, le intenzioni dell'Alta Autorità stessa; va tuttavia rilevato che la predetta risposta ha potuto incitare, o forse anche determinare le ricorrenti ad impugnare la asserita decisione nel legittimo intento di tutelare i loro interessi.

Cionondimeno la Corte ritiene che i vari argomenti di carattere soggettivo fin qui esposti non sarebbero da soli sufficienti a stabilire la natura della lettera del 18 dicembre, dal momento che la natura di un atto è determinata innanzitutto dal suo oggetto e dal suo contenuto.

A tale proposito la Corte osserva che la lettera in questione presenta il carattere di un provvedimento interno, adottato da un superiore gerarchico allo scopo di orientare l'attività degli uffici dipendenti, e come tale fa sorgere obblighi immediati solo per l'ufficio al quale è diretta e non già per le imprese consumatrici di rottame; ciò è del resto confermato dal fatto che essa fu pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Comunità solo il 1° febbraio 1958. Va perciò affermato che la lettera di data 18 dicembre 1957 non è una decisione ai sensi del Trattato e pertanto il ricorso non è ricevibile.

SPESE

A norma dell'art. 60 del Regolamento della Corte di Giustizia della C.E.C.A., la parte soccombente va condannata alle spese; nella specie le ricorrenti sono rimaste soccombenti sulla ricevibilità.

Tuttavia, posto che la convenuta, con la sua lettera del 19 febbraio 1958 ha incitato, o forse anche determinato, le ricorrenti ad impugnare l'asserita decisione contenuta nella lettera di data 18 dicembre 1957, vi è luogo di compensare fra le parti le spese di causa ponendo a carico di ciascuna quelle da essa incontrate.

Letti gli atti di causa;

Sentita la relazione del giudice relatore;

Sentite le parti nelle loro difese orali;

Sentite le conclusioni dell'avvocato generale;

Visti gli artt. 14, 15, 33 ed 80 del Trattato C.E.C.A.;

Visto il protocollo sullo Statuto della Corte di Giustizia della C.E.C.A.;

Visto il Regolamento della Corte di Giustizia della C.E.C.A.;

LA CORTE

disattesa ogni conclusione più ampia o contraria,

dichiara e statuisce:

il ricorso è irricevibile;

le spese sono compensate fra le parti; ciascuna sopporterà quelle da essa incontrate.

Così deciso dalla Corte a Lussemburgo il 6 luglio 1959.

DONNER RIESE

DELVAUX HAMMES CATALANO

Letto in pubblica udienza a Lussemburgo il 17 luglio 1959.

Il Cancelliere *Il Presidente*

A. VAN HOUTTE A. M. DONNER