CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO
presentate il 1° dicembre 1987 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Il primo dei cinque ricorsi dei quali devo trattare oggi è stato proposto contro la Commissione dall'impresa Stahlwerke Peine-Salzgitter (causa 33/86). Esso ha ad oggetto l'annullamento dell'art. 5 della decisione n. 3485/85/CECA della Commissione, che proroga il sistema delle quote [1], nella parte in cui non contempla la possibilità di adeguare equamente la parte delle quote di produzione che può essere consegnata nel mercato comune nel caso di imprese la cui detta parte (chiamata anche quota di consegna) sia parecchio inferiore alla media comunitaria. L'impresa Hoogovens Groep BV è intervenuta a sostegno delle conclusioni della Peine-Salzgitter.

2. I ricorsi della Peine-Salzgitter che sono oggetto delle cause 44 e 110/86 tendono all'annullamento delle decisioni individuali della Commissione che fissano le quote di consegna di tale impresa per il primo e per il secondo trimestre del 1986. Infine, le cause 226/86 e 285/86 riguardano due ricorsi proposti dalla Hoogovens Groep BV contro le quote attribuite alla medesima impresa per il terzo e per il quarto trimestre del 1986. Le ricorrenti, in via incidentale, fanno valere l'illegittimità della summenzionata decisione n. 3485/85/CECA.

I — Sulla ricevibilità del ricorso 33/86

3. La Commissione, in via principale, eccepisce l'irricevibilità del ricorso d'annullamento proposto dalla Peine-Salzgitter contro la decisione generale. Essa deduce che, a causa dell'assenza di parere conforme del Consiglio, essa non disponeva di alcun potere discrezionale e che quindi non si può parlare di sviamento di potere da parte sua.

4. Orbene, perché tale mezzo sia ammissibile, è sufficiente che la ricorrente lo deduca espressamente e che siano indicati in modo adeguato i motivi da cui scaturirebbe lo sviamento di potere nei suoi riguardi. La prova che questo sia stato effettivamente commesso fa parte dell'esame del merito [2]. È questo il caso nostro.

II — Nel merito

5. Il 25 settembre 1985 la Commissione rivolgeva al Consiglio una comunicazione riguardante « l'introduzione di una disciplina di quote di produzione conformemente all'art. 58 del trattato CECA dopo il 31 dicembre 1985 » (doc. COM (85) 509 def.).

6. In tale comunicazione la Commissione esponeva quanto segue:

* Traduzione dal francese.

1 — Decisione della Commissione 27 novembre 1985, 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 340, pag. 5).

2 — Vedansi le sentenze 21 febbraio 1984, cause riunite 140, 146, 221 e 226/82, Walzstahl-Vereinigung e Thyssen, Racc. pag. 951, punto 18 della motivazione.

« VII. (...)

2) Dato che successivamente all'instaurazione della disciplina di quote si è registrata una profonda modifica nelle correnti di scambio siderurgiche tra la Comunità e il resto del mercato, è opportuno d'altronde riesaminare la situazione delle imprese, il cui rapporto tra la parte delle quote di produzione destinate ad essere fornite sul mercato comune e le quote di produzione è, per l'insieme dei prodotti del sistema, assai inferiore alla media comunitaria. Tali situazioni storiche non sono più adatte all'obiettivo della politica siderurgica comunitaria e la Commissione intende riportare per la produzione dell'impresa il rapporto citato precedentemente ad un valore che non sia inferiore di 10 punti in percentuale alla media comunitaria, qualora ciò non fosse precedentemente già realizzato.

VIII. Oltre tali indispensabili ritocchi (...) »

7. Rispondendo ad una domanda della Corte, il Consiglio ha precisato di non aver dato parere conforme circa questo punto della comunicazione della Commissione. Il Consiglio non ha indicato le ragioni di questo rifiuto.

8. In seguito, la Commissione adottava la decisione n. 3485/85/CECA la quale non contiene una norma del genere.

9. I ricorsi in esame pongono due problemi importanti:

— se la Commissione avesse il potere di adottare la norma progettata senza chiedere il parere conforme del Consiglio;

In via subordinata:

— qualora il parere conforme fosse necessario, se gli atti impugnati possano e debbano essere cionondimeno annullati.

A — *Se la Commissione fosse competente ad adottare le norme di cui è causa senza dover ottenere il parere conforme del Consiglio*

10. La questione dell'estensione dei poteri della Commissione nel caso in cui il parere conforme del Consiglio sia prescritto dal trattato è già stata dibattuta dinanzi alla Corte.

11. Sul tema della modifica, da parte della sola Alta Autorità, di una decisione resa su parere conforme del Consiglio, la Corte, nelle sentenze 13 luglio 1965, Lemmerz-Werke GmbH (causa 111/63, Racc. pag. 971, in particolare pag. 972) e Mannesmann AG (causa 37/64, Racc. pag. 1029, in particolare pag. 1030) ha fatto una distinzione tra « la medesima base » o gli « elementi costitutivi » del congegno di cui all'art. 53, lett. b), del trattato, e gli altri elementi del congegno medesimo. Essa ha affermato che « nulla consente di concludere che le decisioni dell'Alta Autorità adottate su parere conforme del Consiglio possano essere modificate — anche su elementi non costitutivi — solo mediante nuove decisioni parimenti adottate su parere conforme del Consiglio ».

12. Per quanto riguarda i compiti rispettivi dell'Alta Autorità e del Consiglio per l'applicazione dei due primi numeri dell'art. 58, l'avvocato generale VerLoren van Themaat aveva esaminato particolareggiatamente i di-

versi modi in cui tali norme possono essere interpretate, come pure le opinioni espresse a tale riguardo dalla dottrina (conclusioni 26 maggio 1982 per la causa 119/81, Racc. pag. 2658, 2627, in particolare da pag. 2672 a 2677).

13. Egli era arrivato alla conclusione che la Commissione, per quanto riguarda l'adeguamento del regime delle quote, dispone di una certa autonomia e che il Consiglio non deve necessariamente approvare tutti i particolari di detto regime. È sufficiente che il Consiglio sia d'accordo sulla « struttura fondamentale » e sugli « elementi essenziali » della disciplina. Condivido appieno questa opinione.

14. Anche la Corte si è espressa su tale questione nella sentenza Klöckner dell'11 maggio 1983 (causa 244/81, Racc. 1983, pag. 1451, in particolare pag. 1477). Dopo aver rilevato che, qualora sussistano taluni presupposti, la Commissione ha l'obbligo di istituire un regime di quote di produzione, la Corte ha dichiarato quanto segue:

« Il potere di adottare *provvedimenti adeguati* spetta, secondo l'art. 58, alla Commissione, restando tuttavia inteso che essa può agire solo su " parere conforme del Consiglio ".

Istituendo questa forma di concertazione fra la Commissione e il Consiglio, l'art. 58 non ne ha fissato le modalità. Stando così le cose, spetta alle due istituzioni organizzare di comune accordo e *nel rispetto delle rispettive competenze*, le forme della loro collaborazione. Le esigenze dell'art. 58 sono quindi soddisfatte qualora questa collaborazione porti all'*assenso del Consiglio* alla " disciplina di quote " che la Commissione si propone di istituire, senza che sia necessario obbligare le due istituzioni a prendere insieme in esame un preciso progetto di decisione » (punti 10 e 11 della sentenza).

15. Credo che si possa ragionevolmente desumere dalle sentenze sopraccitate che, anche agli occhi della Corte, il Consiglio deve dare l'assenso unicamente agli elementi costitutivi del regime, e che spetta alla Commissione, in forza dei suoi poteri, disciplinarne tutti gli altri aspetti. Non si tratta semplicemente di stendere in forma di articoli norme che il Consiglio abbia stabilito fin nei minimi particolari.

16. Il n. 2 dell'art. 58 precisa infatti che

« L'*Alta Autorità*, in base a studi fatti in collaborazione con le imprese e le associazioni d'imprese, *stabilisce le quote equamente*, tenuto conto dei principi definitivi agli artt. 2, 3 e 4 ».

17. Il regime delle quote non dev'essere tale da impedire all'Alta Autorità di svolgere il suo compito. Esso deve lasciare un margine discrezionale sufficiente perché l'Alta Autorità possa tener conto dei casi estremi, vale a dire delle conseguenze troppo gravose che l'applicazione pura e semplice del regime generale potrebbe produrre in taluni casi particolari, e perché essa possa adottare opportuni provvedimenti in caso di sviluppi imprevisti. La Commissione dev'essere libera d'inserire nella decisione generale clausole a questo scopo.

18. Non ritengo infatti che spetti alla Commissione risolvere tali problemi caso per caso, direttamente a norma dell'art. 58, n. 2. È invece prescritto che essa ponga a se stessa regole di comportamento e criteri a tale riguardo, incorporandole nel testo della

decisione che istituisce o proroga la disciplina delle quote.

19. Dette decisioni implicano quindi, a mio parere, due tipi di norme: quelle che costituiscono gli elementi costitutivi della disciplina, adottate su parere conforme del Consiglio, e quelle emanate, o che avrebbero potuto essere emanate, dalla Commissione in forza dei suoi poteri. In questa seconda categoria rientrano in particolare le clausole di equità o di flessibilità, quali gli artt. 14 e seguenti della decisione di cui è causa.

20. tra le norme emanate dalla Commissione in forza dei suoi poteri, figura l'art. 18, n. 1. Questo così dispone:

« Qualora intervengano profondi cambiamenti nel mercato siderurgico o se l'applicazione della presente decisione incontra difficoltà impreviste, la Commissione procede, con decisione generale, agli adeguamenti necessari ».

Questa clausola risale alla seconda decisione sulle quote, vale a dire alla decisione 24 giugno 1981, n. 1831/81 (GU L 180 del 1°.7.1981, pag. 1). La prima decisione (31 ottobre 1980, n. 2794/80, GU L 291 del 31.10.1980, pag. 1) conteneva anch'essa un articolo secondo il quale la Commissione poteva adeguare le norme della decisione, tuttavia a richiesta di un'impresa e solo in caso di eccezionali difficoltà (art. 14).

21. L'art. 18, n. 1, a prima vista ha l'aspetto di una norma di autorizzazione. Non bisogna però dimenticare che, nell'ambito del trattato CECA, il potere di adottare decisioni di portata generale spetta alla Commissione e non al Consiglio, e che è pur sempre la Commissione la responsabile nei riguardi delle imprese della determinazione delle quote.

22. Di conseguenza l'art. 18, n. 1, si limita a confermare o ricordare il potere, attribuito alla Commissione dal trattato, di adottare tutti i provvedimenti necessari per garantire l'equità delle quote.

23. Fino ad oggi sono state adottate dalla Commissione, in forza di detta disposizione, diciassette decisioni. Nessuna di esse è stata oggetto di un ricorso da parte del Consiglio o di un singolo Stato membro. La grande importanza di talune fra queste decisioni appare ad esempio dalla lettura della motivazione della decisione n. 2804/81 (GU L 278 del 1° ottobre 1981, pag. 1) con la quale la Commissione ha stabilito fra l'altro un diverso tasso di riduzione per il tondo per cemento armato e per gli acciai mercantili nonché quote distinte per le categorie V e VI, e creato nuove possibilità di deroga alle norme generali.

24. Le sole decisioni della Commissione basate sull'art. 18 che siano state annullate dalla Corte lo sono state a seguito di ricorsi proposti da imprese (vedasi sentenza 21 febbraio 1984, cause riunite 140, 146, 211 e 226/82, Walzstahl-Vereinigung e Thyssen, Racc. pag. 951, sulla quale tornerò). Né il Consiglio né un singolo Stato membro hanno dunque contestato dinanzi a questa Corte il potere della Commissione di agire da sola qualora avvengano profondi cambiamenti sul mercato siderurgico o qualora l'applicazione della disciplina delle quote vada incontro a difficoltà impreviste, e neppure hanno contestato il modo in cui la Commissione ha interpretato l'estensione dei suoi poteri nell'ambito delle suddette diciassette decisioni.

25. Non è, naturalmente, affatto vietato alla Commissione di sottoporre al parere del Consiglio norme che rientrano nei suoi poteri. È perfettamente comprensibile che, in una situazione nella quale la necessità di un minor rigore si manifesti pressappoco nel momento in cui la disciplina delle quote viene a scadenza, la Commissione voglia cogliere l'occasione della decisione di proroga per adottare, con l'assenso del Consiglio, nuove norme.

26. Ci si troverebbe tuttavia di fronte ad uno sviamento di potere se la Commissione si sbagliasse circa la natura delle norme che esigono il parere conforme e si astenesse dall'adottare, in mancanza di assenso del Consiglio, provvedimenti che le apparissero necessari, di per sé, per poter espletare in modo corretto il suo compito che consiste nello stabilire equamente le quote.

27. Si tratta dunque di accertare se ciò sia o meno avvenuto nel caso in esame.

28. Nel passo che riguarda la comunicazione inviata al Consiglio il 25 settembre 1985, la Commissione ha spiegato in modo particolarmente reciso per quale ragione fosse « indispensabile » rivedere la situazione delle imprese il cui rapporto tra la parte delle quote di produzione destinata ad essere consegnata nella Comunità e le quote di produzione (rapporto I: P) era, per il complesso dei prodotti del sistema, molto inferiore alla media comunitaria. Essa ha ritenuto che le correnti di scambi siderurgici tra la Comunità e il resto del mercato si fossero profondamente modificate successivamente all'instaurazione della disciplina delle quote e che le situazioni storiche descritte non fossero « più adatte all'obiettivo della politica siderurgica comunitaria ».

29. Se ne può arguire che, a parere della Commissione stessa, le quote di consegna delle imprese di cui trattasi non potevano più essere considerate eque.

30. Anche coloro i quali non accettassero la tesi secondo la quale l'art. 18, n. 1, si limita a ricordare un potere comunque spettante alla Commissione dovrebbero ammettere, mi pare, che la Commissione, dal momento che era convinta di trovarsi di fronte a profondi mutamenti sul mercato siderurgico nel senso di cui all'articolo citato, doveva, a norma di tale disposizione, procedere mediante una decisione generale agli adeguamenti richiesti da tale nuova situazione.

31. Il provvedimento ritenuto necessario dalla Commissione sarebbe consistito nel « riportare (...) il rapporto citato precedentemente ad un valore che non sia inferiore di 10 punti in percentuale alla media comunitaria, qualora ciò non fosse precedentemente già realizzato ». Io ritengo che tale provvedimento non poteva rimettere in discussione uno degli elementi fondamentali o costitutivi della disciplina delle quote. Tali elementi costitutivi sono, a mio parere, il principio stesso delle quote per la consegna sul mercato interno, distinte dalle quote di produzione, ed il calcolo di esse in relazione ad un determinato periodo di riferimento.

32. Il progetto della Commissione di creare una deroga parziale a tale ultima norma a favore delle imprese che si trovavano nella situazione sopra descritta costituisce, a mio parere, solo un'eccezione che conferma la regola.

33. Da una tabella che figura nel controricorso emerge che sei imprese avevano un

rapporto I: P inferiore alla media comunitaria per una categoria di prodotti e tre imprese per due categorie. Per la Peine-Salzgitter si tratta di quattro categorie di prodotti. Se tuttavia si parte dal principio, come sembra fosse intenzione della Commissione, che la modifica del rapporto veniva concessa solo quando il rapporto I: P di una data impresa era inferiore alla media comunitaria *per il complesso dei prodotti* del sistema (anch'esso certo in media), in tal caso queste dieci imprese non avrebbero tutte fruito del provvedimento.

34. Né si possono considerare le imprese di cui stiamo parlando come un « gruppo di imprese caratterizzate dalla loro struttura », come era il caso nelle cause riunite 140, 146, 211 e 226/85, Walzstahlwerke e Thyssen, precitate, poiché esse non hanno la medesima specializzazione.

35. Ancor meno si può far carico alla Commissione di aver voluto eludere la procedura di cui all'art. 14 della decisione, poiché questa non consente di risolvere in modo soddisfacente il problema di cui ci stiamo occupando.

36. Si può quindi concludere che il provvedimento progettato dalla Commissione non costituiva modifica di un elemento costitutivo o essenziale della disciplina delle quote. La Commissione aveva il potere, in forza della sua competenza, di adottare un articolo a tale scopo, vuoi nella decisione n. 234/84 che era in vigore fino al 31 dicembre 1985, facendo riferimento all'art. 18 della decisione stessa, vuoi direttamente nella nuova decisione n. 3485/85, che si applicava a decorrere dal 1° gennaio 1986, vuoi dopo tale data, rifacendosi all'art. 18 di questa nuova decisione (riprodotto senza modifiche).

37. Ritenendo di aver bisogno di un parere conforme per adottare il provvedimento di cui trattasi, la Commissione ha commesso un errore circa l'ampiezza dei suoi poteri e, omettendo di contemplare nella decisione n. 3485/85/CECA la possibilità di adeguare i rapporti I: P nel caso in cui essa stessa accerti che essi sono iniqui, la Commissione ha commesso uno sviamento di potere nei riguardi dell'impresa Peine-Salzgitter (la quale, come risulta dal controricorso, versa nella situazione sopra indicata).

38. Resta da stabilire se si deve dichiarare nullo l'art. 5 della decisione, come chiede la ricorrente, un altro articolo o l'intera decisione.

39. L'art. 5 dispone innanzitutto che « la Commissione fissa trimestralmente, per ogni impresa, le quote di produzione e la parte di tali quote che può essere consegnata nel mercato comune:

— sulla base delle produzioni e delle quantità di riferimento di cui all'art. 4, § 5, e all'art. 6,

— applicando a tali produzioni e quantità di riferimento i tassi di riduzione di cui all'art. 8 ».

40. L'annullamento di questa disposizione avrebbe quindi in pratica lo stesso effetto dell'annullamento dell'intera decisione. L'annullamento dell'art. 6, il quale definisce i periodi di riferimento, priverebbe anch'esso di fondamento tutte le decisioni individuali che stabiliscono quote. Come ha rilevato la Commissione, la norma pretesa dalla Peine-Salzgitter avrebbe dovuto costituire oggetto di un articolo a parte. Si deve del pari notare che il trattato CECA non

contiene una norma analoga all'art. 174 del trattato CEE, il quale consente alla Corte di precisare gli effetti del regolamento annullato che devono essere considerati definitivi.

41. Vorrei quindi proporvi di usare la formula seguente, la quale è informata alle conclusioni della ricorrente, e che consentirebbe, a mio parere, di far salva la validità di per sé della decisione generale e della maggior parte delle decisioni individuali che su di essa si basano:

« La decisione della Commissione n. 3485/85/CECA è annullata nella parte in cui non consente di stabilire quote di consegna eque per le imprese il cui rapporto I: P è, per il complesso dei prodotti del sistema, notevolmente inferiore alla media comunitaria ».

42. Per ragioni di chiarezza e per il fatto che dinanzi alla Corte sono state formulate precise conclusioni a tale scopo, bisognerebbe tuttavia aggiungere che le decisioni individuali di cui alle cause 44, 110, 226 e 285/86 sono del pari annullate.

B — *Se nel caso in esame era indispensabile il parere conforme, quali conseguenze ne derivino per il presente ricorso.*

43. Vorrei ora esaminare questa seconda questione, in via subordinata.

44. Nella sentenza Klöckner del 7 luglio 1982 (causa 119/81, Racc. pag. 2627) avete deciso al punto 6 che « l'ottenere parere conforme del Consiglio costituisce una delle formalità sostanziali prescritte dal trattato sotto pena di nullità ».

45. La Commissione non può quindi emanare un provvedimento per il quale il Consiglio ha negato il parere conforme. Se la norma di cui trattasi nelle presenti cause aveva effettivamente bisogno del parere conforme del Consiglio e se la Commissione avesse emanato tale provvedimento non tenendo conto dell'assenza di esso, la Corte sarebbe stata obbligata ad annullarlo se gliene fosse stata fatta domanda.

46. D'altra parte, né un'impresa, né la Commissione, né uno Stato membro possono proporre un *ricorso in carenza contro il Consiglio* per non aver dato parere conforme, in quanto il trattato CECA consente unicamente dei ricorsi in carenza diretti contro l'Alta Autorità.

47. Infine, la delibera del Consiglio recante diniego del parere conforme non può neanch'essa essere oggetto di un *ricorso d'annullamento.* A sostegno di questi ricorsi, comunque consentiti non alle imprese, ma solo agli Stati membri e alla Commissione, si può far valere unicamente l'incompetenza o la violazione di forme sostanziali (art. 38). Orbene, il diniego di parere conforme implicherà sempre da parte del Consiglio l'esercizio del potere discrezionale di valutare una situazione economica complessa.

48. La Commissione non può quindi obbligare il Consiglio a emettere un parere conforme. Di conseguenza, il *ricorso in carenza* proposto da un'impresa *contro la Commissione* per non aver incluso nella decisione generale la norma contestata sarebbe privo di senso.

49. Ciò significa forse che, a causa di tutte le particolari caratteristiche del trattato CECA, il diniego del Consiglio di dare pa-

rere conforme a una norma specifica che un'impresa potrebbe desiderare di vedere inclusa nella disciplina delle quote, non può mai essere messo in discussione, nemmeno indirettamente?

50. Io non lo credo. Non bisogna dimenticare infatti che, secondo l'art. 31 del trattato CECA, « la Corte assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del presente trattato e dei regolamenti di esecuzione ». Questa disposizione nonché il principio della tutela giurisdizionale esigono che la Corte possa far rispettare la norma di cui all'art. 58, n. 2, secondo la quale le quote devono essere stabilite equamente.

51. Esaminando vuoi la decisione generale, vuoi una decisione individuale che stabilisca le quote la Corte potrebbe accertare che il regime, così com'è, non consente di raggiungere questo risultato. La Corte non deve lasciarsi influenzare dalla questione se tale situazione sia stata causata dall'assenza di parere conforme del Consiglio circa una norma particolare progettata dalla Commissione.

52. Se la Corte fosse indotta ad annullare o ad accertare l'illegittimità della decisione generale, spetterebbe alla Commissione inviare al Consiglio, per parere conforme, una comunicazione contenente norme che le consentano di stabilire equamente le quote. Qualora tale comunicazione contenesse una norma identica a quella rispetto alla quale il Consiglio aveva, una prima volta, negato il parere conforme, spetterebbe al Consiglio chiedersi se un secondo rifiuto sia l'atteggiamento più giudizioso.

53. La Commissione potrebbe del pari sottoporre al Consiglio una soluzione che consentisse di arrivare a quote eque servendosi di mezzi diversi da quelli progettati all'inizio.

54. Ne consegue che l'annullamento della decisione generale e delle decisioni individuali non può escludersi nel presente caso, nemmeno se la Corte dovesse arrivare alla conclusione che il parere conforme del Consiglio era necessario.

55. L'annullamento sarebbe giustificato nel merito? A tale riguardo ho rilevato sopra che si può arguire dalla comunicazione della Commissione 25 settembre 1985 che questa istituzione riteneva che l'adeguamento di cui trattasi fosse necessario per poter stabilire le quote equamente. Le ricorrenti sono dello stesso parere. La Corte ha chiesto al Consiglio per quali motivi esso avesse negato il parere conforme, ma il Consiglio non ha risposto alla domanda.

56. Mi pare quindi che, nel caso in esame, la Corte non abbia bisogno di sindacare « la valutazione dello stato risultante da fatti o circostanze economiche » effettuata dalla Commissione (art. 33, seconda frase del trattato) poiché detta valutazione non è contestata dalle ricorrenti.

57. Basta dunque che la Corte constati che, a parere dell'autorità competente in materia di quote e a parere delle ricorrenti, la decisione contestata non consente all'autorità medesima di espletare correttamente il suo compito.

58. In altre parole, anche in via subordinata, si devono annullare la decisione generale e le decisioni individuali che sono oggetto dei ricorsi proposti dalla Peine-Salzgitter e dalla Hoogovens.

III — Conclusioni finali

59. Per i motivi indicati nella parte A della presente esposizione propongo alla Corte

— di annulllare la decisione della Commissione 27 novembre 1985, n. 3485/85/CECA, nella parte in cui non consente di stabilire equamente le quote di consegna a favore delle imprese il cui rapporto I: P è, per quanto riguarda il complesso dei prodotti del sistema, notevolmente inferiore alla media comunitaria;

— di annullare le decisioni individuali che stabiliscono quote, oggetto delle cause 44, 110, 226 e 285/86;

— di condannare la convenuta alle spese, ivi comprese quelle dell'interveniente nella causa 33/86.