CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI

presentate il 4 giugno 1987

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Con ricorso depositato il 2 dicembre 1985, la Finsider SpA vi chiede di annullare o di ridurre l'ammenda di 2 165 350 Ecu che la Commissione delle Comunità europee le inflisse il 9 ottobre 1985 accusandola di aver superato le quote di produzione e di consegna del secondo trimestre 1983 e relative ai prodotti siderurgici di categoria Ia.

Ricordo che il 24 giugno 1981, tenuto conto della grave crisi in cui ancora versava l'industria siderurgica europea, la Commissione introdusse con decisione 24 giugno 1981 n. 1831/81 (GU L 180, pag. 1) una nuova disciplina di controllo della produzione. « L'esperienza — si legge nel 4° considerando del provvedimento — ha dimostrato che la determinazione di quote di produzione per nastri larghi a caldo non [basta] a ristabilire l'equilibrio di mercato. [Poiché solo] un quarto della produzione di [detti] nastri (...) viene smerciato tale quale sul mercato, è (...) sufficiente assoggettare (...) [alle] quote i nastri larghi a caldo che costituiscono un prodotto finito e i prodotti fabbricati a partire [da essi] ». Per garantire alla disciplina piena efficacia, la categoria I (coils e nastri laminati), precedentemente soggetta a quota, venne liberata. « Vista la diversa evoluzione dei [rispettivi] mercati », i prodotti da essa derivati furono invece suddivisi in quattro classi (a, b, c e d) e soggetti a contingentamento.

In particolare, rientrano nel gruppo Ia « larghi nastri a caldo per l'utilizzazione diretta per l'esportazione, [e] (...) per la rilaminazione o per altre trasformazioni presso (...) imprese della Comunità » diverse dal produttore (articolo 1, 2° comma, primo e secondo trattino). Com'è facile osservare, queste matasse metalliche sono definite in base alla loro destinazione e ciò implica che per il regime delle quote esse vengono in considerazione non nel momento in cui sono prodotte, ma quando lasciano materialmente la fabbrica. Rispetto alla classe in esame, dunque, produzione e consegna coincidono. La conseguenza pratica di tale identificazione è che ogni impresa dovrà attentamente programmare la quantità e la qualità dell'acciaio da produrre; altrimenti accumulerà coils che, per essere soggetti ai contingentamenti comunitari, saranno solo in parte vendibili come prodotti del gruppo Ia.

2. La domanda di annullamento proposta dalla holding italiana si fonda su due mezzi: a) violazione degli articoli 2, 4 e 11, n. 6, della decisione 30 giugno 1982, n. 1696/82 (GU L 191, pag. 1), che prorogò il sistema di sorveglianza e la disciplina delle quote introdotti con la decisione n. 1831/81; b) sviamento di potere sotto i profili della disparità di trattamento e della violazione del legittimo affidamento.

In sostanza, la tesi della Finsider è che la quantità di nastri da essa prodotti e consegnati oltre i limiti impostile nel secondo trimestre del 1983 devono considerarsi legit-

time: tali eccedenze vanno infatti imputate alle scorte che si trovavano in magazzino nel giorno in cui fu emanata la decisione di proroga e che le imprese potevano lecitamente utilizzare nei trimestri successivi. In questo senso militano l'articolo 2, n.1, 2° comma, dello stesso provvedimento e la prassi della Commissione. Il primo dispone, infatti, che le imprese debbono dichiarare « per i prodotti di cui all'articolo 4, (...) la situazione delle loro scorte al 30 giugno 1982 »; si esprime cioè con parole in cui alcuni operatori, ricordando che l'anno precedente la Commissione aveva permesso di addebitare alle scorte le quantità di coils consegnate in eccesso nel corso dei trimestri successivi, lessero un'autorizzazione a smaltire anche le giacenze accumulate tra il 30 giugno 1981 e il 30 giugno 1982. Dal canto suo, la Commissione non si oppose in modo aperto a tale interpretazione e comunque non sanzionò i superamenti di quota.

La convenuta dissente. Il provvedimento impugnato — rileva la sua difesa — dice esplicitamente che, secondo l'articolo 11, n. 6, della decisione n. 1831/81 (e perciò anche secondo l'identica norma della decisione n. 1696/82), la produzione dei nastri rientranti nella classe Ia poteva essere imputata sul solo trimestre in cui essi furono destinati alle operazioni previste dall'articolo 1. Ciò significa che « la costituzione di una scorta di tali prodotti è esclusa a decorrere dall'entrata in vigore della decisione n. 1831/81; (...) di conseguenza, le uniche consegne di prodotti della categoria Ia eseguite dopo il 1° luglio 1981 che la Commissione [ha permesso] (...) di non imputare sulla quota sono quelle dei prodotti fabbricati prima di tale data e in scorta al 30 giugno 1981 ».

Questa spiegazione, replica la Finsider, è manifestamente inaccettabile. Invero, se dopo il 30 giugno 1981 solo le scorte « fisiche », cioè materialmente esistenti in magazzino, potevano esser utilizzate per assorbire gli eventuali superamenti di quota, è certo che esse furono smaltite nel giro di pochi mesi a causa della normale rotazione determinata dal deterioramento dei prodotti. Ne consegue che il 30 giugno 1982 nessuna impresa poteva avere scorte da dichiarare, se per esse s'intendono le giacenze presenti in magazzino l'anno prima; ma in tal caso l'obbligo di cui all'articolo 2, che pure vale per *tutti* i prodotti soggetti alla nuova disciplina, sarebbe privo d'oggetto.

Per evitare quest'assurda conclusione è dunque necessario riconoscere che l'obbligo in esame si riferisce non alle scorte fisiche, ma a quelle cosiddette « contabili ». Detto altrimenti, l'articolo 11, n. 6, vieta alle imprese di *aumentare* le scorte dei prodotti Ia, ad esempio portandole dal livello 1 (che rappresenta la quantità di coils giacenti in magazzino il 30 giugno 1981) al livello 1+x; non proibisce invece che esse *mantengano* le scorte al livello raggiunto in quella data. Solo alla luce di tale interpretazione il dovere di dichiarare gli stock presenti nei magazzini il 30 giugno 1982 può essere rispettato anche per i prodotti della categoria Ia; e, se così stanno le cose, sanzionare l'impiego delle relative scorte è palesemente contrario al disposto dell'articolo 2.

Comunque, anche chi accolga l'argomento della Commissione non potrà certo ammettere che l'organo di controllo applichi una prassi amministrativa in modo arbitrario e

discriminatorio. Nel caso di specie, invece, per il solo fatto di avere prodotto e consegnato coils della classe Ia, la Finsider non poté valersi del beneficio concesso alle imprese produttrici di acciai appartenenti alle altre tre classi. Sotto questo profilo, dunque, non v'è dubbio che la decisione sanzionatoria sia viziata da sviamento di potere.

3. I due mezzi vanno respinti. La ricorrente — abbiamo visto — sostiene che nel periodo 30 giugno 1981 — 30 giugno 1982 essa aveva il diritto di accumulare, almeno fino a un certo *plafond*, scorte della classe Ia di cui servirsi successivamente per coprire le consegne dello stesso prodotto effettuate oltre i limiti comunitari. Osservo che, se tale tesi fosse fondata, la Finsider avrebbe dovuto contestare la legalità delle quote di consegna impostele per il secondo trimestre del 1983; ma essa non vi provvide e, poiché la decisione con cui la Commissione le comunicò quei limiti è da tempo divenuta definitiva, non può farlo oggi nel chiedere l'annullamento di un'ammenda (cfr. sentenza 10 dicembre 1986, causa 41/85, Sideradria/Commissione, Racc. 1986, pag. 3917, punto 10 della motivazione). Sono comunque persuaso che nel giorno in cui fu emanata la decisione generale n. 1831/81, le imprese siderurgiche non potevano avere scorte di prodotti della categoria Ia, né era loro lecito costituirne di nuove.

Ho ricordato *sub* n. 1 che prima di quella data — ossia il 1° luglio 1981 — esisteva una sola categoria I soggetta al regime delle quote e comprendente anche i coils. Liberati i relativi prodotti, furono invece soggetti a quota i coils « venduti o esportati » (classe Ia) e gli acciai di cui ai gruppi Ib, Ic e Id. Come ha spiegato la Commissione, la riforma così posta in essere dette luogo a un problema di regime transitorio. Il 1° luglio 1981, infatti, le imprese potevano aver in magazzino giacenze di coils appartenenti alla vecchia categoria I, fabbricati nel rispetto delle quote di produzione previste dalla disciplina precedente.

Ora, se successivamente al detto giorno questi coils fossero stati messi in commercio come prodotti della nuova classe Ia, il fabbricante avrebbe dovuto osservare, per effetto della regola che identifica la produzione con la vendita, i limiti posti per le quote di consegna. In altri termini, coils fabbricati nell'ambito della categoria I, ma *venduti* o *esportati* dopo il 1° luglio 1981 come acciaio della classe Ia, avrebbero « pagato » due volte. Per ovviare a questo inconveniente, la Commissione permise allora alle imprese di assorbire i superamenti delle quote di consegna dei prodotti della categoria Ia nell'ambito delle scorte di vecchi coils I giacenti nei magazzini il 30 giugno 1981. Rispetto ai prodotti delle classi Ib, Ic e Id, per cui la regola « produzione = consegna » non vale, l'organo di controllo si limitò invece a non assoggettare gli acciai fabbricati prima della riforma alle relative restrizioni di consegna (per questa prassi, già applicata in passato, vedasi ordinanza 16 dicembre 1980, causa 258/80 R, Rumi/Commissione, Racc. 1980, pag. 3867, punto 16 della motivazione).

In definitiva, dal quadro così tracciato emerge: a) che il 30 giugno 1981 non potevano esservi scorte di prodotti Ia, perché tale classe era stata appena creata; b) che, a partire dal successivo 1° luglio, costituirle era diventato illegittimo a causa della regola « produzione = consegna ». Ecco dunque chiarito il motivo per cui la Commissione non ha mai tenuto conto di dette giacenze. D'altra parte, essendo escluso che il 30 giugno 1982 fossero ancora presenti scorte di coils prodotti prima del luglio 1981, è ovvio che l'obbligo di dichiarazione previsto dall'articolo 2 della decisione n. 1696/82 non

poteva riferirsi ai coils Ia. Dire che la norma fu violata è pertanto privo di base.

Ma del pari infondata è l'accusa di trattamento discriminatorio che la Finsider muove alla Commissione. In proposito, rammento che l'obbligo di dichiarare le scorte presenti il 30 giugno 1982 fu imposto per consentire un controllo più efficace sull'osservanza delle quote di *produzione* e non certo per giustificare un eventuale superamento delle quote di consegna (cfr. 3° considerando della decisione citata). L'articolo 2, dunque, non conferì alle imprese il diritto di utilizzare scorte accumulate nel corso dell'anno 1981-1982; né è concepibile che la Commissione abbia tollerato un simile comportamento. Come ho già detto, i coils della categoria Ia si distinguono dagli altri per essere giuridicamente identificabili solo al momento in cui lasciano la fabbrica, onde rispetto ad essi la costituzione di scorte non è consentita. Tenuto conto di tale distinzione — che, lo ripeto, fu voluta dal legislatore « per garantire (...) piena efficacia alla [nuova] disciplina » delle quote — la Commissione non poteva, a meno di vanificare l'intera riforma, permettere l'impiego di scorte indebitamente accumulate o mantenute. In queste circostanze, la decisione di punire i superamenti di Finsider non può considerarsi discriminatoria.

4. Passiamo alla richiesta di ridurre l'ammenda. Il provvedimento impugnato — ricordo — riconosce che « la situazione di incertezza nel secondo trimestre 1983 in merito alla proroga del sistema di quote giustifica, per detto [periodo](...), la riduzione del tasso (...) [da 100 Ecu a] 50 Ecu per tonnellata di superamento » (pagina 5, 3° considerando). Va tuttavia rilevato che ai sensi dell'articolo 12, 1° comma, decisione n. 1696/82, le ammende devono essere calcolate sulla base non di 100, ma di « 75 Ecu per tonnellata ». La Commissione ha dunque commesso un errore che va corretto accogliendo la richiesta della ricorrente.

5. Sulla base delle considerazioni che precedono vi propongo:

a) di ridurre l'ammenda che la Commissione delle Comunità europee ha inflitto alla Finsider SpA da 2 165 350 Ecu a 1 600 000 Ecu;

b) di respingere per il resto la domanda presentata dall'impresa con ricorso depositato il 2 dicembre 1985.

Quanto alle spese di giudizio, suggerisco di compensarle tra le parti ai sensi dell'articolo 69, paragrafo 3, regolamento di procedura.