CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ del 27 novembre 1984 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Perdurando nel 1983 la crisi dell'industria siderurgica, con decisione 2177/83 (GU L 208, 1983, pag. 1 e segg.) veniva prorogato dal 28 luglio 1983 al 31 gennaio 1984 il sistema di sorveglianza e di quote di produzione per determinati prodotti dell'industria siderurgica, sistema di cui la Corte ben conosce i diversi vari aspetti essendosene occupata in numerose cause.

Ai fini del presente procedimento occorre ricordare solo che tale decisione contemplava, all'art. 14, un adeguamento delle quote per le imprese che, a causa dell'alto tasso di riduzione di una data categoria di prodotti stabilito per un trimestre, si trovassero in eccezionali difficoltà. L'adeguamento era subordinato in primo luogo alla condizione che le suddette imprese non avessero ricevuto, nei dodici mesi precedenti il trimestre in questione, nell'ambito della decisione 2320/81 (GU L 228, 1981, pag. 14 e segg.), *alcun aiuto* (tranne quelli per la chiusura contemplati nell'art. 4). È anche da ricordare che, secondo l'art. 14a, era possibile un aumento della produzione e/o delle quantità di riferimento, a determinate condizioni che qui non interessano, e che anche in proposito si applicava — per quanto riguarda gli aiuti concessi — la condizione testé accennata. Inoltre, nell'art. 15a, era stabilito che la Commissione avrebbe potuto debitamente ridurre le quote di un'impresa, se avesse constatato che questa aveva beneficiato di aiuti non autorizzati dalla Commissione ai sensi della decisione 2320/81; nella stessa disposizione era detto anche che tale constatazione avrebbe escluso l'impresa da un adeguamento ai sensi degli artt. 14, 14a, 14b, 14c e 16.

Relativamente poco tempo dopo la pubblicazione della decisione 2177/83, la Commissione era indotta a ritenere che la sua applicazione incontrasse difficoltà impreviste ai sensi dell'art. 18, n. 1, dove si dice:

« 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 ».

Il 30 settembre 1983 la Commissione pubblicava pertanto la decisione 2748/83, che modificava la decisione 2177/83 e stabiliva all'art. 1:

« Il primo trattino del primo comma dell'art. 14, nonché il secondo trattino del paragrafo 4 dell'art. 14a, della decisione n. 2177/83/CECA, sono sostituiti dal seguente testo:

— non ha ricevuto aiuti autorizzati dalla Commissione per la copertura di *perdite di gestione* ».

Ciò significava che avrebbero potuto successivamente fruire delle citate norme di adeguamento tutte le imprese che, nei dodici mesi precedenti il trimestre in questione, avessero ricevuto aiuti ai sensi della decisione 2320/81, alla sola condizione che non si trattasse di aiuti per la copertura di perdite di gestione.

In proposito si deve ricordare che nella decisione 2320/81 sono considerati compatibili

* Traduzione dal tedesco.

con il mercato comune (a determinate condizioni) gli aiuti a favore dell'industria siderurgica finanziati da uno Stato membro o mediante risorse statali, se si tratta di

— aiuti a favore degli *investimenti* nell'industria siderurgica in base ad un programma di investimenti previamente notificato alla Commissione (art. 3);

— aiuti a copertura dei costi normali, derivanti dalla parziale o totale *chiusura* di impianti siderurgici (art. 4);

— aiuti per il *mantenimento in attività* di determinate imprese o impianti (art. 5; per questi aiuti è stabilito ch'essi devono avere una durata massima di due anni, che devono essere progressivamente ridotti almeno una volta all'anno e non dar più luogo a pagamenti dopo il 31 dicembre 1984);

— aiuti di emergenza destinati al salvataggio di un'impresa, necessari per *far fronte a gravi problemi di ordine sociale* (art. 6; in proposito è stabilito ch'essi non devono avere una durata superiore ai sei mesi e non potranno essere autorizzati dopo il 31 dicembre 1981) e

— aiuti per i progetti di ricerca e sviluppo che perseguano determinati obiettivi (art. 7).

Si deve inoltre ricordare che, a norma dell'art. 2 della decisione 2320/81, gli aiuti devono esser stati autorizzati entro il 1° luglio 1983 e che — ai sensi dell'art. 4 — gli aiuti per la chiusura possono essere autorizzati anche dopo il 1° luglio 1983.

L'impresa Finsider, che a detta della Commissione avrebbe fruito di aiuti per la copertura di *perdite di gestione*, ritiene illegittima la modifica della decisione 2177/83. Essa contesta la tesi della Commissione circa la qualificazione degli aiuti da essa ottenuti e fa carico alla Commissione di averla discriminata abusando del proprio potere discrezionale; di aver trasgredito l'art. 18 della decisione 2177/83; di non aver sufficientemente motivato la decisione 2748/83, che sarebbe inoltre in contrasto con la decisione 2320/81 e col principio delle parità di trattamento sancito dall'art. 4, lett. b), del trattato CECA. In data 10 novembre 1983 l'impresa ha pertanto proposto ricorso alla Corte di giustizia e chiesto che la Corte voglia:

— annullare la decisione 2748/83,

— adottare ogni altro provvedimento, anche alla luce dell'art. 34 del trattato CECA, che la Corte ritenga necessario,

— condannare la Commissione alle spese.

La Commissione chiede che il ricorso venga respinto e che la ricorrente venga condannata alle spese; rimette alla Corte di giustizia l'esame della ricevibilità del ricorso; ritiene infondate le censure della ricorrente contro il proprio modo di procedere. Quanto agli aiuti a favore della Finsider, la Commissione afferma che detta impresa aveva presentato una richiesta a norma dell'art. 14 della decisione 2177/83 per il terzo trimestre 1983, ma che la richiesta era stata respinta dalla Commissione, provvedimento accettato dalla ricorrente senza ulteriore impugnazione.

2. In questa causa emergono a mio avviso le seguenti considerazioni.

2.1. Sulla ricevibilità del ricorso

Le obiezioni da prendere in esame si configurano nella fattispecie sotto un duplice profilo: in primo luogo si potrebbe dubitare dell'interesse ad agire e, in secondo luogo, ci si domanda se si verifichino le condizioni di cui all'art. 33, 2° comma, del trattato CECA.

2.1.1. Se ho ben capito l'obiettivo del ricorso, la ricorrente vorrebbe ottenere anzitutto l'abolizione della condizione introdotta dalla decisione 2748/83 (e secondo cui le imprese che presentino richieste ai sensi dell'art. 14 della decisione 2177/83 non devono aver ricevuto aiuti per la copertura di perdite di gestione), il che avrebbe come conseguenza che sarebbe possibile un adeguamento delle quote, in caso di eccezionali difficoltà, per tutte le imprese che abbiano ottenuto aiuti (anche se si tratta di aiuti per la copertura di perdite di gestione).

La Commissione ha indicato che, ai sensi del citato art. 15a della decisione 2177/83, l'adeguamento delle quote è escluso, se viene accertato che una impresa ha ottenuto aiuti non autorizzati. Essa sostiene che la ricorrente ha ottenuto siffatti inammissibili aiuti; che a questi non solo si è accennato nel rigetto di una richiesta di adeguamento (che la ricorrente non ha impugnato), ma che per tale ragione si è dato anche inizio ad un procedimento ai sensi dell'art. 88 del trattato CECA.

Se questa tesi fosse esatta, ciò significherebbe che la ricorrente — per quanto riguarda il summenzionato obiettivo del ricorso — non avrebbe interesse ad agire, poiché per essa sarebbe comunque escluso — anche in caso di modifica dell'art. 14 — un adeguamento delle quote.

Esito tuttavia a considerare il ricorso irricevibile per questo motivo. In primo luogo, si deve prendere atto dell'insistenza con cui la ricorrente sottolinea che non è detto ch'essa abbia ottenuto aiuti inammissibili (ed in proposito dobbiamo ammettere di non essere in possesso di alcun dato certo circa una decisione in merito ad una richiesta della ricorrente ai sensi dell'art. 14 della decisione 2177/83, circa il procedimento che sarebbe stato iniziato ai sensi dell'art. 88 del trattato CECA o circa altre constatazioni ai sensi dell'art. 15a della decisione 2177/83).

In secondo luogo, non è escluso che con il ricorso venga perseguito anche un altro obiettivo, e cioè — previo annullamento della modifica apportata alla decisione 2177/83 mediante la decisione 2748/83 — il ripristino della situazione precedente (nella quale l'adeguamento delle quote era possibile solo per imprese che — tranne aiuti per *la chiusura* — non avessero ottenuto altri aiuti). Ciò significherebbe che anche per numerose altre imprese, che hanno ottenuto aiuti, non era giustificato un adeguamento delle quote. Ora, non si può ritenere che la ricorrente non abbia alcun interesse ad una siffatta rettifica delle condizioni di concorrenza, ch'essa ritiene alterate, anche se ormai — dopo la scadenza del periodo di validità del regolamento e della sua effettiva applicazione — al riguardo potrebbe venire in considerazione soltanto il risarcimento del danno ai sensi dell'art. 34 del trattato CECA.

Pertanto, non proporrei di dichiarare irricevibile il ricorso per mancanza di interesse.

2.1.2. Quanto all'altro aspetto, quello dell'esistenza dei presupposti di cui all'art. 33, 2° comma, del trattato CECA, è certo che la decisione impugnata, la quale ha modificato disposizioni di portata generale (dunque norme giuridiche) nella decisione 2177/83, ha anch'essa portata generale e può quindi essere impugnata da una impresa solo se questa ritiene ch'essa sia viziata da *sviamento di potere nei suoi confronti.*

Che cosa ciò esattamente significhi, dev'essere dimostrato in base alla precedente giurisprudenza, e per stabilire poi se il ricorso in esame risponda ai criteri ivi contenuti.

a) Sullo *sviamento di potere* in sé, nella giurisprudenza è stato già da tempo chiarito (cause 2/57 [1] e 8/57 [2]) che tale nozione è

1 — Sentenza 13 giugno 1958, causa 2/57, Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse/Alta Autorità, Racc. 1958, pag. 121.

2 — Sentenza 21 giugno 1958, causa 8/57, Groupement des Hauts Fourneaux et Aciéries Belges/Alta Autorità, Racc. 1958, pag. 213.

essenzialmente legata allo scopo perseguito, alla finalità di una norma. Di sviamento di potere si parla, pertanto, quando un potere viene esercitato per uno scopo diverso da quello per il quale esso è stato conferito, quando con una decisione si persegue uno scopo diverso da quello che legalmente può esser perseguito; vale a dire che si deve accertare un motivo illecito.

In questo contesto viene in considerazione anche — come parimenti è già stato messo in luce — l'elusione di un *particolare modo di procedere* (vedi la causa 2/57 [1], nella quale si faceva carico all'Alta Autorità di aver fatto ricorso, in una situazione che rendeva necessario un procedimento ai sensi dell'art. 59 del trattato CEE, all'art. 53b dello stesso, per eludere la disposizione protettiva dell'art. 59; o le cause riunite 140 e 221/82 e 146 e 226/82 [3], nelle quali si lamentava che un generale adeguamento delle quote fosse stato effettuato eludendo il procedimento stabilito dall'art. 58 del trattato CECA).

Inoltre è importante che di sviamento di potere si parli non solo in caso di abuso consapevole, ma anche quando sia riconoscibile *una grave mancanza di previdenza o di circospezione*, equivalente al misconoscimento dell'obiettivo voluto dalla legge. Ed infine occorre ancora ricordare che nella causa 8/57 [2] si è stabilito che l'inosservanza del principio della parità dei consumatori può, in rapporto a persone intenzionalmente svantaggiate, configurare uno sviamento di potere.

b) Per quanto riguarda in particolare l'espressione contenuta nell'art. 33, 2° comma (« sviamento di potere nei loro riguardi »), è anche evidente, secondo la giurisprudenza, che nell'ambito della *ricevibilità* del ricorso non c'è bisogno della *prova* di uno sviamento di potere. È stato ritenuto necessario soltanto (causa 3/54 [4]) che l'esistenza di uno sviamento di potere venga espressamente *sostenuta* e che vengano enunciate le *ragioni* in base alle quali, a giudizio del ricorrente, si ha uno sviamento di potere nei suoi confronti. Nella sentenza emessa nelle cause 55-59 e 61-63/63 [5] si afferma, in proposito, che devono essere *fatte valere circostanze* che costituiscano un serio indizio *dell'esistenza di uno sviamento di potere* nei riguardi del ricorrente; e nella sentenza relativa alle cause 3 e 4/64 [6] è stato ritenuto che si devono indicare in modo pertinente i fatti e le circostanze atti a far presumere che l'Alta Autorità, per grave mancanza di previdenza o di ponderazione, equivalente a misconoscimento dello scopo voluto dalla legge, abbia perseguito obiettivi diversi da quelli per il cui raggiungimento le sono stati attribuiti determinati poteri.

Quanto alle parole « nei loro riguardi », che assumono importanza fondamentale nell'art. 33, 2° comma, del trattato CECA, benché nella sentenza pronunziata nella causa 8/55 [7] sia stato ribadito che non è necessario far valere che una decisione *individuale* nei confronti del ricorrente è stata emessa sotto forma di decisione generale simulata, si deve tuttavia concludere che nella giuri-

1 — Sentenza 13 giugno 1958, causa 2/57, Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse/Alta Autorità, Racc. 1958, pag. 121.

2 — Sentenza 21 giugno 1958, causa 8/57, Groupement des Hauts Fourneaux et Aciéries Belges/Alta Autorità, Racc. 1958, pag. 213.

3 — Sentenza 21 febbraio 1984, cause riunite 140 e 221/82 e 146 e 226/82, Walzstahl-Vereinigung e Thyssen AG/Commissione delle Comunità europee, Racc. 1984, pag. 951.

4 — Sentenza 11 febbraio 1955, causa 3/54, Associazione industrie siderurgiche italiane (Assider)/Alta Autorità, Racc. 1954-1955, pag. 125.

5 — Sentenza 9 giugno 1964, cause riunite 55-59 e 61-63/63, Acciaierie Fonderie Ferriere di Modena e altri/Alta Autorità, Racc. 1964, pag. 413.

6 — Sentenza 8 luglio 1965, cause riunite 3 e 4/64, Chambre syndicale de la sidérurgie française e altri/Alta Autorità, Racc. 1965, pag. 825.

7 — Sentenza 16 luglio 1956, causa 8/55, Fédération Charbonnière de Belgique/Alta Autorità, Racc. 1955-1956, pag. 195.

sprudenza viene di regola ritenuta esatta una interpretazione relativamente rigida di questa condizione. In proposito ci si può riferire alla sentenza appena menzionata, nella quale si dice, da un lato, che quanto al diritto d'impugnazione ai sensi dell'art. 33, 2° comma, si tratta di un'eccezione, giustificata dal fatto che in tale ipotesi è sempre l'elemento individuale che predomina, mentre, dall'altro, si dichiara necessario che il ricorrente sia stato oggetto o per lo meno vittima del denunciato sviamento di potere. In questo senso può citarsi anche la sentenza nelle cause 55-59/63 e 61-63/63 [5], nella quale si sottolinea che devono essere indicati i motivi per cui la decisione impugnata lede direttamente gli interessi del ricorrente (il che deve escludersi qualora tutti i destinatari siano colpiti nella stessa misura dalla decisione).

Ci si può peraltro chiedere se, in proposito, nella più recente giurisprudenza non sia stato seguito un orientamento meno rigido. Nelle cause riunite 140 e 221/82 e 146 e 226/82 [3], ad esempio, è stato invero dichiarato ricevibile il ricorso di una associazione d'imprese avverso una decisione che consentiva un generale aumento delle quote per determinate altre imprese (monoproduttori di tondi per cemento armato) e precisamente perché alcuni membri dell'associazione, che producevano anch'essi i prodotti in questione, erano stati esclusi dall'aumento delle quote e pertanto svantaggiati nella concorrenza. Ritengo tuttavia che non siano ravvisabili spunti sufficientemente chiari per un sostanziale mutamento della citata pluriennale giurisprudenza, in quanto si potrebbe anche pensare che nella suddetta fattispecie abbia avuto un certo peso la circostanza che il problema di diritto sostanziale avrebbe dovuto essere esaminato comunque, nell'ambito di ricorsi contro decisioni individuali.

c) Passando ora ad esaminare il caso di specie alla luce di queste premesse, è incontestabile che la ricorrente ha denunciato uno *sviamento di potere* e svolto al riguardo argomenti abbastanza pertinenti.

Ciò appare chiaramente in ordine al primo motivo di ricorso (sviamento di potere per discriminazione della ricorrente). In proposito la ricorrente ha sostenuto che la decisione impugnata ha effetti contrastanti con gli obiettivi della normativa sull'adeguamento delle quote (sostegno alle imprese che si trovano in particolari difficoltà) e quindi li disattende; e in questo contesto essa ha anche ricordato che la decisione punisce imprese particolarmente colpite dalla crisi dell'industria siderurgica (perseguendo dunque uno scopo illegittimo), mentre nello stesso tempo permette il rafforzamento di concorrenti (mediante un adeguamento di quote nonostante la concessione di aiuti) che conseguano migliori risultati di gestione.

La stessa valutazione può valere anche per la censura relativa alla trasgressione dell'art. 18 della decisione 2177/83. Su questo punto la ricorrente ha sostenuto, infatti, che non si può parlare di impreviste difficoltà che giustifichino l'emanazione della decisione 2748/83, dal momento che fin dalla pubblicazione della decisione 2177/83 (28 luglio 1983) erano già noti gli aiuti concessi e previsti, cosicché si deve ritenere che la Commissione, a conoscenza di questa situazione, abbia fatto una scelta precisa nella formulazione originaria degli artt. 14 e 14a della decisione 2177/83. Si avrebbe perciò un abuso di questa norma ed una elusione dell'art. 58 del trattato CECA che doveva applicarsi in caso di modifica della decisione 2177/83, elusione nella quale si potrebbe effettivamente ravvisare uno sviamento di procedura ai sensi della menzionata giurisprudenza.

3 — Sentenza 21 febbraio 1984, cause riunite 140 e 221/82 e 146 e 226/82, Walzstahl-Vereinigung e Thyssen AG/Commissione delle Comunità europee, Racc. 1984, pag. 951.

5 — Sentenza 9 giugno 1964, cause riunite 55-59 e 61-63/63, Acciaierie Fonderie Ferriere di Modena e altri/Alta Autorità, Racc. 1964, pag. 413.

Inoltre, in questo contesto si può forse prendere in considerazione anche la censura di trasgressione della decisione 2320/81, poiché in proposito la ricorrente ha sostenuto che questa decisione non stabilisce alcuna gerarchia delle diverse forme di aiuto, e che perciò, in particolare con l'istituzione di una sanzione, mediante la decisione impugnata si modifica la decisione 2320/81.

Per contro non può essere presa in considerazione la censura relativa al difetto di motivazione (relativamente all'applicazione dell'art. 18 della decisione 2177/83), né si può pensare che la semplice violazione del principio della parità di trattamento debba ritenersi inclusa nella figura dello sviamento di potere.

d) Molte riserve ho invece per quanto riguarda la necessaria denuncia con argomenti concludenti di uno *sviamento di potere attuato nei confronti della ricorrente*, in particolare se ci si attiene alla citata giurisprudenza meno recente.

A tale scopo non è certo sufficiente l'affermazione di aver subito un pregiudizio; dev'essere invece dimostrata l'esistenza di un onere particolare, per così dire, a carico della ricorrente, altrimenti dovrebbe ritenersi priva di significato la limitazione del diritto d'impugnazione prevista dall'art. 33, 2° comma. Ora, non vi è alcun motivo di giungere ad una siffatta interpretazione, date le possibilità di tutela giurisdizionale esistenti contro l'attuazione di una « decisione generale ». Di onere particolare imposto alla ricorrente non si può certo parlare, dopo tutto quello che abbiamo sentito. In particolare non si può fare a meno di condividere l'incontestabile assunto della Commissione secondo cui nella situazione della ricorrente (esclusione dalla normativa di adeguamento a causa della concessione di aiuti per la copertura di perdite di gestione) si sarebbe trovata la maggior parte delle imprese siderurgiche (Usinor, Sacilor, Arbed Saarstahl, ecc.).

È quindi senz'altro giustificato ritenere che il ricorso dev'essere dichiarato irricevibile, poiché non sono soddisfatte tutte le condizioni poste dall'art. 33, 2° comma, del trattato CECA.

2.2. A questo punto, tuttavia, non voglio interrompere il mio esame — anche perché, con riguardo alla sentenza nelle cause riunite 140 e 221/82 e 146 e 226/82 [3], si potrebbero nutrire dubbi quanto all'esattezza del risultato cui sono pervenuto — e prenderò quindi in considerazione, almeno in via subordinata, anche il *merito* del ricorso.

In tale disamina dovrò comunque limitarmi strettamente (così è da intendere la giurisprudenza finora esistente — sentenze emesse nelle cause 8/55 [7], 13/57 [8], 36-38/58 [9], 55-59 e 61-63/63 [5]) — a quanto può essere qualificato come sviamento di potere e lasciar da parte tutti gli argomenti contenuti nel ricorso che rientrino nelle nozioni di « violazione del trattato » o « violazione di forme sostanziali ».

Sul primo motivo di ricorso — sviamento di potere sotto il profilo della discriminazione nei confronti della ricorrente (nella cui valutazione occorre tener conto anche di alcuni punti trattati nell'ambito di un altro motivo di ricorso — « Violazione della parità di trattamento — Art. 4b del trattato CECA »)

Qui è mia impressione — permettetemi di dirlo subito — che nell'intero esposto della ricorrente non si rinvenga alcun argomento che possa giustificare una critica di tal natura alla decisione impugnata.

3 — Sentenza 21 febbraio 1984, cause riunite 140 e 221/82 e 146 e 226/82, Walzstahl-Vereinigung e Thyssen AG/Commissione delle Comunità europee, Racc. 1984, pag. 951.

5 — Sentenza 9 giugno 1964, cause riunite 55-59 e 61-63/63, Acciaierie Fonderie Ferriere di Modena e altri/Alta Autorità, Racc. 1964, pag. 413.

7 — Sentenza 16 luglio 1956, causa 8/55, Fédération Charbonnière de Belgique/Alta Autorità, Racc. 1955-1956, pag. 195.

8 — Sentenza 21 giugno 1958, causa 13/57, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie e altri/Alta Autorità, Racc. 1958, pag. 251.

9 — Sentenza 17 luglio 1959, cause riunite 36, 37, 38, 40 e 41/58, Società industriale metallurgica di Napoli (Simet) e altri/Alta Autorità, Racc. 1958-1959, pag. 321.

Il problema della discriminazione è stato già trattato più volte nella giurisprudenza. Così, nelle sentenze relative alle cause riunite 17 e 20/61 [10] è stato detto che si può far carico all'Alta Autorità di aver posto in essere una discriminazione solo se essa abbia trattato in modo diverso situazioni comparabili, causando con ciò un pregiudizio a determinati soggetti rispetto ad altri, senza che questo diverso trattamento sia giustificato da differenze obiettive di un certo rilievo. Nella sentenza relativa alla causa 8/57 [2] — della citazione di altri esempi posso fare a meno — si affermava in proposito che, qualora una base obiettivamente determinata facesse difetto, il diverso trattamento avrebbe carattere arbitrario; che non si può considerare discriminatoria una disciplina economica per il solo fatto che essa comporti effetti diversi o sacrifici disuguali per i suoi destinatari, allorquando risulti che ciò deriva dalle diverse condizioni in cui essi operano (Racc. 1958, pag. 237 [2]). Su tale base, non si può parlare di discriminazione a proposito della criticata modifica degli artt. 14 e 14a derivante dalla decisione impugnata.

Va premesso che, manifestamente, la circostanza che nella disciplina delle quote si tenga conto della concessione di *aiuti* non è criticata dalla ricorrente, né può in effetti essere criticata. Sotto questo profilo è importante che, secondo la giurisprudenza, esiste — per quanto riguarda l'adozione e l'applicazione delle norme di adeguamento — un ampio margine di discrezionalità (cfr. sentenze nelle cause 317/82 [11] e 303/81, 312/81 [12]). Se a tale riguardo si tiene conto anche delle conclusioni dell'avvocato generale per la causa 119/81 [13] (secondo cui gli aiuti potrebbero assumere rilevanza nell'applicazione dell'art. 14), come pure della considerazione fatta dalla Corte di giustizia in quella causa, secondo cui la Commissione può tener conto di situazioni contrastanti con il divieto di aiuti sancito dall'art. 4c del trattato CECA, va certamente escluso che la suddetta circostanza abbia dato luogo ad un divieto relativo all'esercizio del potere discrezionale. In linea di principio si deve inoltre ritenere corretto che la Commissione assuma un atteggiamento fortemente critico verso gli aiuti statali e configuri nel modo più restrittivo possibile la normativa che se ne occupa. Ciò corrisponde all'orientamento fondamentale del trattato CECA nei confronti di tali procedimenti e, d'altra parte, al fatto indiscutibile che per l'adeguamento delle quote, se il sistema non deve perdere la sua efficacia, possono essere previste solo eccezioni assai limitate.

Se, ciò premesso, si fa una distinzione a seconda del *genere degli aiuti concessi*, considerando la concessione di aiuti per la copertura di perdite di gestione come un motivo di esclusione, non si può certo obiettare, al riguardo, che la Commissione avrebbe dovuto in ogni caso — per evitare la censura di discriminazione — accertare i motivi delle perdite (inefficiente conduzione dell'impresa, attuazione di misure di ristrutturazione oppure ostacoli frapposti alla loro tempestiva realizzazione da parte dei pro-

2 — Sentenza 21 giugno 1958, causa 8/57, Groupement des Hauts Fourneaux et Aciéries Belges/Alta Autorità, Racc. 1958, pag. 213.

10 — Sentenza 13 luglio 1962, cause riunite 17 e 20/61, Klöckner-Werke AG e Hoesch AG/Alta Autorità, Racc. 1962, pag. 595.

11 — Sentenza 22 giugno 1983, causa 317/82, Usines Gustave Boël SA e Fabrique de fer de Maubeuge SA/Commissione delle Comunità europee, Racc. 1983, pag. 2041.

12 — Sentenza 11 maggio 1983, cause riunite 303 e 312/81, Klöckner-Werke AG/Commissione delle Comunità europee, Racc. 1983, pag. 1507.

13 — Sentenza 7 luglio 1982, causa 119/81, Klöckner-Werke AG/Commissione delle Comunità europee, Racc. 1982, pag. 2627.

prietari delle imprese) e solo dopo decidere sulle richieste di adeguamento. Chi ragiona in questo modo, trascura il fatto che la Commissione deve autorizzare gli aiuti e che in tale occasione essa può farsi un'idea della situazione delle imprese interessate che permette senz'altro una valutazione *generale*. Non si può neppure essere d'accordo con la ricorrente allorché afferma che tutti gli aiuti hanno effetti equivalenti sulla produzione (il che renderebbe necessaria la parità di trattamento), né quando, d'altro canto, sostiene che la modifica apportata all'art. 14 con la decisione 2748/83 ha avuto effetti contrastanti con le finalità della normativa (sostegno alle imprese che si trovano in particolari difficoltà), poiché proprio le imprese aventi i risultati peggiori sono state escluse dall'adeguamento delle quote (con conseguente diminuzione della loro produttività), mentre imprese in situazioni migliori, che ricevano anch'esse aiuti, hanno potuto fruire di un aumento delle quote. È perfettamente chiaro che gli effetti degli aiuti sono diversi a seconda della finalità e dei vari criteri da osservare. Perciò — e totalmente a prescindere dagli svariati ordini di grandezza che vengono in considerazione in proposito e di cui si è parlato in corso di causa — è senza dubbio giustificato il trattare con maggior rigore e sospetto — anche alla luce degli obiettivi generali del trattato — gli aiuti per la copertura di perdite di gestione, perché questi aiuti hanno effetti particolarmente dannosi sui rapporti di concorrenza (potendo portare a vendite sotto costo) e non contribuiscono se non in misura minima al raggiungimento dell'obiettivo della ristrutturazione dell'industria siderurgica (come insegna proprio il caso della ricorrente, i cui sforzi di ristrutturazione non corrispondono in alcun modo agli indirizzi della Commissione). Parimenti chiaro dovrebbe essere che il conflitto di obiettivi prospettato dalla ricorrente non esiste e che non si può parlare di una distorsione dei rapporti di concorrenza rispetto ad altre imprese per le quali sono possibili gli adeguamenti di quote.

Se imprese che ottengono aiuti per la copertura delle perdite di gestione hanno davvero cattivi risultati, è evidente che proprio questi dovrebbero essere compensati con gli aiuti. Non c'è pertanto alcun motivo di tenerne conto anche mediante aumenti delle quote, che implicherebbero solo ritardi nella ristrutturazione. D'altro canto si è verificato, a quanto pare, che una serie d'imprese, soprattutto piccole e medie, si è trovata in eccezionali difficoltà a causa della disciplina delle quote. Se di ciò si è tenuto conto con adeguamenti di quote, non si può parlare di ingiusto vantaggio e di alterazione della concorrenza, poiché dette imprese sono venute a fruire di sovvenzioni — in parte davvero minime — per scopi ben determinati, cosicché, naturalmente, non hanno potuto sufficientemente ovviare alle difficoltà constatate.

Infine, in questo contesto, la ricorrente ha sostenuto pure che la modifica contestata ha avuto effetti favorevoli solo per le imprese *tedesche* (che sole — con l'eccezione della Arbed Saarstahl — non avrebbero ricevuto aiuti per la copertura delle perdite di gestione). A ciò la Commissione ha potuto ribattere, senza essere contraddetta, che in verità l'art. 14 (modificato) ha avuto effetti favorevoli per molte piccole e medie imprese, anche in Italia, mentre, d'altra parte, la maggioranza delle grosse imprese nella maggior parte degli stati membri è stata esclusa dalla sua applicazione.

Sul secondo motivo di ricorso — violazione ed abusiva applicazione della norma eccezionale costituita dall'art. 18 della decisione 2177/83

In proposito la ricorrente ha sostenuto che si sarebbe potuto parlare di « difficoltà impreviste » soltanto se si fossero venuti a creare problemi dopo l'emanazione (28 luglio 1983) della decisione da modificare e se

questi non potessero essere imputati alla Commissione, ma si dovesse riconoscere che si trattava di circostanze straordinarie, ad essa estranee. Tuttavia, secondo la ricorrente, la situazione è in realtà ben diversa, in quanto alla Commissione — che il 29 giugno 1983 aveva già adottato la propria decisione sugli aiuti — erano noti gli aiuti stessi nonché il fatto che nessun stato avrebbe concesso solo aiuti per la chiusura; perciò, era affatto prevedibile che, a causa delle limitazioni contenute nella formulazione originaria dell'art. 14, solo poche imprese avrebbero potuto richiamarsi a questa norma.

Anche su questo punto non possiamo seguire la ricorrente.

Se ben intendo, la Commissione poteva richiamarsi non solo a difficoltà impreviste ma anche all'esistenza dell'altro presupposto indicato nell'art. 18 — profondi cambiamenti nel mercato siderurgico — in quanto si era giunti ad un aggravamento della crisi, ragion per cui, del resto nel dicembre 1983 venivano apportate anche altre modifiche al sistema (cfr. le decisioni 3715, 3716 e 3717/83 sulla fissazione di prezzi minimi, sull'istituzione di un sistema di cauzioni e di un sistema di controllo dei prezzi minimi, nonché sull'istituzione di un certificato di produzione e di un documento di accompagnamento per la consegna di alcuni prodotti).

Tuttavia, ritengo pure che la Commissione, benché al momento dell'emanazione della decisione 2177/83 conoscesse i differenti aiuti, giustamente parli di difficoltà impreviste, che portavano alla modifica della decisione 2177/83. Evidentemente, nel luglio 1983, procedendo ad una specie di valutazione globale — il criterio della concessione di aiuti veniva applicato per la prima volta nella disciplina delle quote — essa partiva dal principio che tutte le imprese che ricevevano aiuti (ad eccezione degli aiuti per la chiusura) potessero fare a meno dell'adeguamento delle quote. Solo più tardi, allorché in base alle richieste di adeguamento veniva effettuata la necessaria verifica della situazione delle imprese richiedenti — come prescritto dall'art. 14 — risultava che la prognosi globale — non da ultimo a causa dell'inasprimento della crisi — non era esatta e che per una serie di piccole e medie imprese, che ricevono solo modesti aiuti e che già in precedenza si erano trovate a fruire della normativa di adeguamento, continuava ad essere essenziale, per evitare difficoltà eccezionali, un aumento delle quote.

Questa situazione, secondo me, corrisponde per l'appunto all'ipotesi prevista dall'art. 18 della decisione 2177/83 e non si può quindi parlare né d'inosservanza di questo articolo, né di sviamento di procedura.

Sul terzo motivo di ricorso — violazione della decisione 2320/81

In proposito la ricorrente ha sostenuto che, ai sensi della menzionata decisione, tutti gli aiuti concessi hanno lo stesso valore e grado. La decisione impugnata, che stabiliva una specie di gerarchia, avrebbe derogato a questo principio. Particolarmente criticabile sarebbe il fatto che con questa decisione si istituiva per così dire una sanzione (esclusione dell'adeguamento delle quote per le imprese che ricevono aiuti per la copertura di perdite di gestione) non prevista né nel trattato né nel codice degli aiuti.

Mi sembra che neppure su questo punto — ammesso che i fatti dedotti vadano effettivamente qualificati come sviamento di potere — si possa in alcun modo condividere l'assunto della ricorrente.

In realtà è già errato il punto di partenza delle sue deduzioni. È infatti senz'altro evidente che la decisione 2320/81 lascia trasparire una valutazione affatto differenziata dei vari aiuti. Ciò risulta dal punto II della motivazione ed è dimostrato anche da un' analisi delle sue norme, che stabiliscono criteri diversi e diversi limiti temporali (a se-

conda degli effetti degli aiuti sui rapporti di concorrenza e della loro utilità ai fini della ristrutturazione). In particolare si deve constatare che proprio le norme sugli aiuti destinati alla copertura delle perdite di gestione — evidentemente perché da essi derivano gli effetti più dannosi per la concorrenza — sono particolarmente rigorose: tali aiuti sono, ad esempio, sottoposti alla condizione ch'essi « non diano luogo a pagamenti dopo il 31 dicembre 1984 » (decisione 2320/81, art. 5, n. 1; GU L 228, 1981, pag. 16).

Ora, se la Commissione, nell'ambito di un'altra normativa per la cui applicazione — come abbiamo visto — si può effettivamente tener conto di aiuti, si è basata sul criterio del carattere più o meno contestabile degli stessi, ciò non implica certamente una modifica della decisione 2320/81. Si tratta al massimo di disposizioni che completano questa decisione, rispettandone l'impostazione fondamentale, in un altro ambito, per il quale inoltre deve senz'altro riconoscersi una connessione materiale, poiché tanto la disciplina delle quote quanto la deroga in materia di aiuti si giustifica solo in base alla crisi dell'industria siderurgica.

Tenuto conto di questa situazione di fatto e di diritto, non vi è alcun motivo per l'emanazione di « altri provvedimenti » da parte della Corte di giustizia, come richiesto dalla ricorrente.

2.3. Riassumo:

Il ricorso

— va dichiarato irricevibile, in subordine

— va respinto

e la ricorrente va condannata alle spese.