CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN DEL 15 NOVEMBRE 1984 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Con decisione 24 marzo 1983 la Commissione dichiarava che, durante il quarto trimestre 1981, l'Usinor aveva trasgredito la decisione della Commissione 24 giugno 1981, n. 1831/81 (GU 1981, L 180, pag. 1), nella versione modificata, superando le quote di produzione fissate per il quarto trimestre 1981, per i prodotti appartenenti alle categorie Ib, Id e V, definite nell'art. 1 della decisione n. 1981/81, di 23 735, 15 036 e, rispettivamente 355 tonnellate, e le parti di quote che potevano essere consegnate nel mercato comune per i prodotti appartenenti alle categorie Ib, Id e V di 30 912, 12 168, 18 759 e, rispettivamente, 3 767 tonnellate. La Commissione infliggeva all'Usinor l'ammenda di 6 312 231 ECU.

Nell'ambito del presente procedimento, l'Usinor ha chiesto inizialmente l'annullamento di detta decisione. In subordine ha contestato l'ammontare dell'ammenda.

Successivamente essa ha rinunciato a chiedere l'annullamento e si è limitata a contestare l'importo dell'ammenda in base ai seguenti motivi: (1) la Commissione ha applicato erroneamente l'art. 12 della decisione n. 1831/81 in quanto ha (a) maggiorato l'ammenda del 10 % per avere la ricorrente superato le sue quote nel corso del trimestre precedente e (b) inflitto alla ricorrente un'ammenda per il superamento sia delle sue quote di produzione sia dei quantitativi che potevano essere consegnati nel mercato comune; (2) per quanto concerne i prodotti appartenenti alle categorie Ib, Id e V, talune circostanze eccezionali giustificano una riduzione delle ammende.

Stando così le cose, non occorre esaminare l'eccezione d'irricevibilità del ricorso per annullamento sollevata dalla Commissione.

Ai sensi dell'art. 5 della decisione n. 1831, la Commissione doveva fissare ogni trimestre, per ogni impresa interessata, sia le quote di produzione, sia la parte di tali quote che poteva essere consegnata nel mercato comune in base ai criteri stabiliti dalla suddetta decisione.

Per quanto qui interessa, l'art. 12 recita:

«Alle imprese che superano le loro quote di produzione o la parte di tali quote che può essere consegnata nel mercato comune, verrà inflitta un'ammenda pari, in genere, a 75 ECU per tonnellata di superamento.

Se la produzione di un'impresa supera la quota del 10 % o più o se l'impresa ha già superato in uno dei trimestri precedenti la sua o le sue quote, le ammende potranno ammontare fino al doppio di detto importo per tonnellata. Si applicano le stesse regole se vengono superate le quantità che possono essere consegnate nel mercato comune».

1 — Traduzione dall'inglese.

È pacifico che, nella decisione che infligge l'ammenda, l'aliquota generale di 75 ECU per tonnellata di superamento è stata aumentata del 10 %, a 82,5 ECU la tonnellata, poiché l'Usinor aveva superato la sua quota nel terzo trimestre 1981 ed era stata per questo multata. Una seconda maggiorazione del 10 %, che porta l'aliquota a 90 ECU la tonnellata, le è stata imposta perché il superamento era maggiore al 10 % della quota fissata. Nelle categorie in cui l'Usinor aveva superato sia la quota di produzione sia la quantità che poteva essere consegnata nel mercato comune, l'ammenda è stata calcolata per ogni prodotto con riferimento al quantitativo totale del superamento più elevato. L'ammenda per il quantitativo del superamento meno elevato è stata calcolata in base al 20 %, anziché 100 %, del quantitativo eccedente di cui trattasi.

La Commissione aveva inflitto all'Usinor un'ammenda per il superamento della quota di prodotti della categoria Ia durante il terzo trimestre 1981. L'Usinor proponeva dinanzi alla Corte ricorso per l'annullamento della decisione che le infliggeva l'ammenda, chiedendo in subordine la riduzione dell'ammenda (causa 265/82, Usinor/Commissione). La Corte, con sentenza 19 ottobre 1983, dichiarava che il metodo usato dalla Commissione per calcolare la quota era errato; l'Usinor aveva superato la quota attribuitale in base a detto metodo, ma non avrebbe commesso l'infrazione qualora la Commissione, nel fissare la quota, avesse interpretato correttamente la decisione n. 1831/81. Tuttavia l'Usinor non aveva impugnato la decisione con cui la Commissione aveva fissato la quota. Questa decisione rimaneva valida e l'Usinor l'aveva trasgredita, cosicché il provvedimento relativo all'ammenda, su di essa basato, non poteva essere annullato per intero. Poiché, tuttavia, la decisione concernente la fissazione della quota era basata su criteri errati, la Corte annullava l'ammenda.

È lecito ritenere, stando così le cose, che l'Usinor avesse «superato la sua quota» in uno dei trimestri precedenti e che pertanto l'ammenda potesse essere maggiorata in base all'art. 12?

Secondo me, no. L'art. 12 si applica quando l'impresa superi una quota validamente e legittimamente fissata. Qualora la Corte annulli la decisione relativa alla quota o dichiari che la quota non è stata fissata validamente o legittimamente (anche se la decisione non può essere annullata perché non impugnata tempestivamente), non si può, secondo me, ritenere che l'impresa abbia «superato la sua quota», anche se in realtà ha superato la quantità fissata della Commissione.

La Commissione ha dedotto che il superamento di una quota giustifica una maggiorazione dell'ammenda qualora in precedenza sia stata commessa un'infrazione, anche se «formale», in relazione ad una quota. Nel caso in cui la quota precedente sia stata dichiarata invalida, non considererei la trasgressione precedente come un'infrazione «formale», anche se vi è stato superamento di una quota ufficialmente fissata, ma invalida. La normativa in materia mira a garantire il rispetto delle quote valide ed a punire

l'impresa che superi nuovamente la sua quota. Questo scopo non è raggiunto quando la prima quota non era valida. La tesi della Commissione non è poi lungi dal trasgredire il principio «nulla poena sine culpa», considerato valido per le ammende inflitte in base all'art. 58 del trattato CECA, espressamente dall'avvocato generale VerLoren van Themaat nelle sue conclusioni nella causa 188/82, Thyssen AG/Commissione (16 novembre 1983) e da me nella causa 270/82, Estel NV/Commissione (29 febbraio 1984), e implicitamente nelle sentenze nella causa Thyssen e nella causa 83/83, Estel/Commissione (sentenza 17 maggio 1984).

Per queste ragioni ritengo che la Commissione non avesse il potere di maggiorare l'ammenda inflitta alla Usinor in considerazione di una seconda infrazione. È irrilevante che l'invalidità delle quote precedenti sia stata dichiarata dalla Corte in una sentenza emessa dopo l'adozione della decisione oggetto del presente procedimento.

In subordine, tenuto conto delle circostanze, la Corte dovrebbe, nell'esercizio della giurisdizione attribuitale dall'art. 36 del trattato CECA, ridurre l'ammenda inflitta dalla Commissione dell'importo relativo alla recidiva.

Di conseguenza, non è necessario prendere in esame l'argomento, svolto in subordine dall'Usinor, secondo cui l'art. 12 consente la maggiorazione dell'ammenda solo qualora in un trimestre precedente sia stata superata la quota di prodotti della stessa categoria. Se sul punto prima trattato fossi giunto alla conclusione contraria, non avrei ritenuto che il testo dell'art. 12 corrobori l'interpretazione dell'Usinor. La maggiorazione dell'ammenda anche nel caso in cui la precedente trasgressione concernesse prodotti di altra categoria è conforme alla lettera ed allo scopo dell'art. 12.

L'Usinor si è richiamata alle dichiarazioni di taluni dipendenti della Commissione, i quali avrebbero assicurato che le ammende sarebbero state maggiorate per recidiva solo qualora le infrazioni avessero riguardato prodotti della stessa categoria. Queste affermazioni sono state smentite nella lettera 13 aprile 1983, inviata all'Associazione europea delle industrie siderurgiche («Eurofer») da un certo sig. Duprat della Direzione E della Direzione Generale III della Commissione.

Nelle mie conclusioni nella causa 270/83, Estel/Commissione, ho osservato che la posizione della Commissione in materia di ammende trova formale espressione nell'art. 12. Dichiarazioni ufficiose di dipendenti della Commissione non possono modificare questa posizione.

In mancanza di una dichiarazione di un dipendente circa l'esercizio di un potere discrezionale, che crei un legittimo affidamento o un «estoppel», la Commissione non può essere obbligata dalle affermazioni di suoi dipendenti a disapplicare il diritto. A mio avviso, nulla, nella fattispecie, poteva impedire alla Commissione di applicare la doppia sanzione di cui trattasi a superamenti di quote relativi a due diverse categorie di prodotti se in precedenza vi era stato superamento di una quota valida.

L'Usinor sostiene inoltre che non può essere inflitta una doppia sanzione per il

contemporaneo superamento della quota di produzione e del quantitativo fissato per le consegne nel mercato comune.

Nella causa 270/82, Estel/Commissione (punti 27 e 28 della motivazione della sentenza), la Corte ha respinto l'argomento secondo cui la Commissione non può infliggere una doppia sanzione per l'inosservanza di una quota di produzione e per il superamento della quantità che può essere consegnata nel mercato comune. L'avvocato dell'Usinor ha cercato di stabilire una distinzione tra quella causa ed il caso presente sotto due aspetti. Il primo si basa sulla premessa che, in sostanza, la disciplina istituita dalla decisione n. 1831/81 impone una quota di consegna nel mercato comune e una quota di consegna nei paesi terzi: se, come nella specie, il superamento dei quantitativi che possono essere consegnati nel mercato comune è maggiore del superamento della quota di produzione per la stessa categoria di prodotti, quest'ultima quota è stata consegnata per intero nel mercato comune ed è stata commessa, in realtà, una sola trasgressione. Secondo me, quest'argomento è basato su di un equivoco. L'art. 58 del trattato CEE autorizza l'imposizione di quote di produzione nel caso di diminuzione della domanda. Come emerge dal punto 5 del preambolo della decisione n. 1831/81, la limitazione delle consegne nel mercato comune mirava a ristabilire l'equilibrio fra l'offerta e la domanda impedendo alle imprese di orientare eccessivamente le loro offerte sul mercato comune. Ciò non vuol dire che, in sostanza, vi sia una quota di consegna nel mercato comune ed una quota di consegna nei paesi terzi. Come la Corte rileva nel punto 27 della motivazione della sentenza nella causa Estel, le imprese hanno due obblighi distinti, e cioè quello di attenersi alle quote di produzione e quello di non superare la parte di tali quote che può essere consegnata nel mercato comune. L'inadempimento di entrambi gli obblighi equivale a due trasgressioni, anch'esse distinte, che possono essere punite con ammende.

In secondo luogo, l'avvocato dell'Usinor si richiama alle assicurazioni assertivamente fornite all'Eurofer da taluni dipendenti della Commissione, secondo cui non sarebbero state inflitte «doppie sanzioni». Lo stesso argomento è stato dedotto nella causa Estel e deve, secondo me, essere disatteso nel caso presente. Dei dipendenti della Commissione non possono obbligare quest'ultima a non applicare correttamente il diritto comunitario, e comunque non possono farlo in assenza di circostanze che creino un «estoppel», il che non ritengo possa essere provato nel caso presente.

L'Usinor formula poi censure su vari punti minori.

Nella sua decisione la Commissione ha accertato che l'Usinor ha superato la quota di produzione per i prodotti della categoria Ib di 23 735 tonnellate e la parte della quota che poteva essere consegnata nel mercato comune di 30 912 tonnellate. L'Usinor contesta questo accertamento solo per 4 034 tonnellate, che comprendono prodotti della categoria Ib destinati ad essere trasformati in prodotti della categoria Ic della stessa Usinor. In base all'art. 1 della decisione n. 1831/81, le lamiere laminate a freddo o a caldo per l'elaborazione di prodotti derivati

dalle categorie Ic e Id rientrano nella categoria Ib solo se vengono trasformate in prodotti derivati in altre imprese della Comunità. Se le lamiere sono trasformate in prodotti derivati dalla stessa impresa che le ha prodotte esse rientrano nelle categorie Ic e Id, a seconda dei casi, e non nella categoria Ib.

L'Usinor sostiene di aver incontrato nel quarto trimestre 1981 difficoltà tecniche non specificate nella zincatura delle lamiere e di essere stata costretta a consegnarle ad altre imprese, trasferendo loro una parte delle sue quote di produzione per la categoria Ic.

La Commissione ammette che l'acciaio inizialmente lavorato dall'Usinor era destinato alla fabbricazione di prodotti della categoria Ic e che eventi imprevisti hanno impedito all'Usinor di zincarli essa stessa. D'altro lato, non credo che l'Usinor abbia dimostrato di non aver potuto risolvere il problema in modo diverso, ad esempio facendosi cedere quote di categoria Ib da altre imprese oppure accordandosi con un'altra impresa perché questa fabbricasse sia i prodotti della categoria Ib sia i prodotti derivati dalla categoria Ic, in cambio di una cessione analoga durante un successivo trimestre. Ritengo inadeguata la prova di queste difficoltà prodotte dall'Usinor. Anche se nella specie questi prodotti appartengono alla categoria Ib e sono stati oggetto del trasferimento di una parte della quota dei prodotti di categoria Ic dell'Usinor, ciò dipende, secondo me, dal fatto che l'Usinor non ha preso le misure necessarie. Le conseguenze sono — si sostiene — dure, ma il testo dell'articolo vigente in materia mi sembra chiaro e sono incline a respingere l'argomento della ricorrente secondo cui la Commissione ha agito con ritardo. Il sistema dev'essere applicato rigorosamente non solo dalla Commissione, come sostiene l'Usinor, ma anche dalla stessa Usinor.

In secondo luogo, l'Usinor invoca circostanze eccezionali per giustificare la riduzione dell'ammenda inflitta in relazione ai prodotti della categoria Id. Dette circostanze consisterebbero nell'incremento della domanda di «monogal», che è un tipo di lamiera d'acciaio zincata. Secondo l'Usinor, la produzione di monogal aumentò nel 1981 de 5 700 a 13 800 tonnellate. Nelle conclusioni per la causa 10/83, Metalgoi/Commissione, presentate il 1° marzo 1984, l'avvocato generale VerLoren van Themaat si diceva propenso ad ammettere che un notevole aumento delle vendite poteva giustificare una riduzione dell'ammenda, almeno nel caso in cui si fosse aperto un nuovo mercato e le vendite non arrecassero pregiudizio ai concorrenti. Ciò, tuttavia, presuppone un netto incremento della domanda. Nel caso di specie nulla indica che le quote della categoria Id fossero sufficienti in relazione alla domanda globale, né risulta che la Commissione fosse stata informata del fatto che il monogal crea un problema in relazione alle quote. L'argomento dell'Usinor secondo cui la necessità di soddisfare la clientela deve prevalere su qualsiasi altra considerazione non mi sembra valido

nel contesto della disciplina delle quote. Il fatto che la decisione 8 giugno 1983, n. 1619/83 (GU L 159, pag. 56) abbia autorizzato lo scambio delle quote non giova, a mio avviso, all'Usinor nel caso presente. Di conseguenza ritengo che le circostanze invocate non giustifichino la riduzione dell'ammenda.

Per quanto riguarda i prodotti della categoria V, l'Usinor ha inizialmente dedotto l'illegittimità della decisione della Commissione 3 luglio 1981, n. 1832/81 (GU 1981, L 184, pag. 1), che ha esteso la disciplina delle quote ai prodotti della categoria V ed ha modificato l'art. 14 della decisione n. 1831/81. L'art. 14 permette l'adeguamento delle produzioni di riferimento di un'impresa qualora ricorrano determinati presupposti. L'Usinor sosteneva che la modifica dell'art. 14 ha portato ad attribuire una quota più piccola per i prodotti della categoria V. Prima della fase orale l'Usinor ha rinunziato al mezzo relativo all'illegittimità della decisione n. 1832/81, ma durante l'udienza si è richiamata ai suoi dubbi circa la legittimità della decisione come ad una circostanza eccezionale che giustifica una riduzione dell'ammenda, riferendosi in particolare alla sentenza 21 febbraio 1984 (cause riunite 140, 146, 221 e 226/82, Walzstahl-Vereinigung e Thyssen AG/Commissione) ed agli argomenti, da essa svolti nelle cause 103/83, Usinor/Commissione, e 151/83, Alpa/Commissione (sentenze 11. 10. 1984). Nella causa Walzstahl, la Corte ha annullato una successiva decisione della Commissione, che modificava ulteriormente l'art. 14, in base a motivi che, secondo me, non si applicano alla versione dell'articolo vigente durante il quarto trimestre 1981. Le cause 103/83 e 151/83 concernevano l'art. 14 della decisione della Commissione 30 giugno 1982, n. 1696/82 (GU 1982, L 191, pag. 1), e l'argomento secondo cui detta norma è illegittima dev'essere respinto. Stando così le cose, ritengo che non sia stato fornito nella specie alcun elemento idoneo a giustificare la riduzione dell'ammenda sotto questo aspetto.

Nella replica e all'udienza l'avvocato della ricorrente ha anche chiesto che la Commissione sia condannata a pagare le spese sostenute dall'Usinor per la costituzione di una garanzia bancaria per il pagamento dell'ammenda in pendenza del procedimento. Con lettera 30 marzo 1983 la Commissione aveva comunicato all'Usinor che, qualora essa avesse impugnato dinanzi alla Corte la decisione relativa all'ammenda, la Commissione avrebbe riscosso il 70 % dell'ammenda (l'Usinor era già stata multata in precedenza), ma si sarebbe astenuta dall'esigere il restante 30 % fino alla pronunzia della sentenza, purché l'Usinor avesse fornito una garanzia bancaria per tale importo. Il 5 luglio 1983, nell'ambito del procedimento sommario, il presidente della Corte ordinava la sospensione dell'esecuzione della decisione relativa all'ammenda fino al trentesimo giorno successivo alla notifica alle parti della sentenza che la Corte avrebbe pronunziato nella causa 265/82, purché l'Usinor provvedesse a costituire una garanzia bancaria pari all'importo totale dell'ammenda. Secondo quanto è stato detto alla Corte, la Commissione si è astenuta, dopo la pronunzia della sentenza nella causa 265/82, dal riscuotere il 70 % dell'ammenda.

Di conseguenza, la necessità per l'Usinor, di fornire una garanzia bancaria per l'intero importo dell'ammenda si è presentata dopo la proposizione del ricorso, il 3 maggio 1983, e pertanto la domanda relativa alle spese sostenute non poteva essere proposta prima del deposito della replica. La Commissione ha avuto modo di prendere posizione su questa domanda nella controreplica e all'udienza. Pertanto, non vi è, secondo me, nessun motivo di considerare la domanda irricevibile in base all'art. 42, § 2, del regolamento di procedura. Tuttavia, non ritengo che essa debba essere accolta. L'Usinor ha costituito la garanzia, in conformità all'ordinanza emessa dal Presidente, in cambio della sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata in questa sede. La Commissione avrebbe potuto, di regola, dare esecuzione alla decisione indipendentemente dal se l'Usinor fosse o no recidiva.

In base alle considerazioni che precedono, ritengo che l'ammenda inflitta dalla Commissione debba essere ridotta dell'importo corrispondente alla maggiorazione del 10 % applicata per la seconda trasgressione, cioè di 550 701 ECU da 6 312 231 a 5 761 530 ECU. Per il resto, il ricorso va respinto. Mi sembra ragionevole che ciascuna delle parti sopporti le proprie spese, comprese quelle del procedimento sommario.