CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate il 17 novembre 1987 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Le presenti conclusioni riguardano il ricorso proposto dalla Società Stahlwerke Peine-Salzgitter avverso il rifiuto della Commissione di procedere ad un adeguamento delle sue quote di consegna di prodotti della categoria III (profilati) relative al primo trimestre del 1985, sulla base dell'art. 14 della decisione della Commissione 31 gennaio 1984, n. 234/84/CECA, che proroga il sistema di sorveglianza e la disciplina di quote di produzione di alcuni prodotti per le imprese dell'industria siderurgica (GU L 29, pag. 1).

2. La Società Peine-Salzgitter aveva in un primo tempo proposto un ricorso per carenza contro la mancata risposta da parte della Commissione (art. 35 CECA). In seguito, in data 11 giugno 1985, la Commissione adottava una decisione formale di rigetto della richiesta della Peine-Salzgitter. La ricorrente estendeva pertanto il suo ricorso a tale decisione.

3. La Commissione ha espresso dubbi in ordine alla ricevibilità della trasformazione di un ricorso per carenza in un ricorso per annullamento senza tuttavia contestarla formalmente.

4. Da parte mia ritengo che sarebbe contrario ad una sana amministrazione della giustizia ed all'esigenza di economia processuale obbligare la ricorrente a proporre un nuovo ricorso avverso la decisione formale di rigetto della sua richiesta [1].

5. Quanto al merito, la presente controversia verte sull'interpretazione dell'art. 14 della decisione n. 234/84/CECA che è del seguente tenore:

« Qualora, a causa dell'alto tasso di riduzione di una data categoria di prodotti fissato per un trimestre, la disciplina di quote crei difficoltà eccezionali ad un'impresa che durante i dodici mesi precedenti il trimestre in questione

— non ha ricevuto aiuti autorizzati dalla Commissione per coprire perdite di gestione,

— non è stata oggetto di sanzioni per quanto riguarda le norme sui prezzi o ha pagato le ammende dovute,

la Commissione, se l'impresa ne fa richiesta nelle prime sei settimane del trimestre considerato e sulla base di una documentazione completa, procede, per il trimestre in questione, ad un idoneo adeguamento delle quote e/o delle parti di quote che possono essere consegnate nel mercato comune per la o le categorie di prodotti in questione (...) ».

6. La Commissione ritiene che il ricorso sia infondato per almeno uno dei due seguenti motivi, e cioè:

* Traduzione dal francese.

1 — Vedasi, in tal senso, per esempio sentenza 29 settembre 1987, cause riunite 351 e 360/85, Fabrique de fer de Charleroi SA e Dillingen, punto 11 della motivazione, Racc. 1987, pag. 3639, o sentenza 3 marzo 1982, causa 14/81, Alpha Steel, punto 8 della motivazione, Racc. pag. 749.

— la disciplina delle quote non crea più « difficoltà eccezionali » alla Peine-Salzgitter dal primo trimestre del 1985;

— la Peine-Salzgitter ha ricevuto nel corso dei dodici mesi precedenti il primo trimestre 1985 aiuti autorizzati dalla Commissione per coprire perdite di gestione.

7. L'esito di questo ricorso dipende pertanto dall'interpretazione da dare alle nozioni di « difficoltà eccezionali » e di « aiuti autorizzati dalla Commissione per coprire perdite di gestione ». Esaminerò nell'ordine questi due problemi.

I — Quanto all'interpretazione della nozione di « difficoltà eccezionali »

8. La Commissione ritiene che l'art. 14 possa essere applicato solo se l'impresa soddisfa ad una fondamentale condizione: essa deve aver subito perdite almeno durante il trimestre cui fa riferimento la richiesta. La Commissione asserisce di fondarsi per principio su tale interpretazione in quanto, a suo parere, difficilmente può parlarsi di « difficoltà eccezionali » fintantoché un'impresa realizzi degli utili.

9. La Peine-Salzgitter viceversa sostiene che l'art. 14 non impone nulla di tutto ciò. La società sottolinea che essa subisce delle perdite relativamente alla produzione dei profilati (oggetto della richiesta di una quota supplementare) a causa del rapporto estremamente sfavorevole esistente tra la parte della sua quota che può essere consegnata nel mercato comune e la sua quota complessiva (rapporto I: P). Essa sostiene infine che i suoi risultati complessivi possono essere considerati positivi solo ove deliberatamente si ignorino le perdite riportate. Un siffatto modo di procedere, a giudizio della ricorrente, è inammissibile.

10. Dalla lettura dell'art. 14 risulta innanzitutto che quest'ultimo stabilisce incontestabilmente un rapporto causa/effetto tra la disciplina delle quote, e più precisamente l'ampiezza del tasso di riduzione relativo ad una determinata categoria di prodotti, e le difficoltà eccezionali dell'impresa.

11. Nella vostra sentenza Alpha Steel [2] avete già dichiarato che l'art. 14

« è una clausola equitativa, (...) che permette (...) di effettuare un'adeguata correzione degli effetti delle altre disposizioni della decisione generale » (punto 24 della motivazione).

12. D'altra parte, ai sensi della vostra sentenza Boël [3]

« dal testo dell'art. 14 della decisione n. 1696/82/CECA risulta (...) che quest'articolo prevede limitate possibilità di adattamento delle quote soltanto qualora un'impresa debba far fronte a « difficoltà eccezionali », « a causa dell'alto tasso di riduzione ». In tali circostanze, la Commissione è tenuta a prendere in considerazione la situazione particolare in *ciascun singolo caso*, onde determinare se l'impresa interessata incontri difficoltà eccezionali che risultino dalle riduzioni di produzione ad essa imposte. Perciò, ai fini dell'applicazione dell'art. 14, possono essere prese in considerazione soltanto le difficoltà che *derivano direttamente* dall'instaurazione e dall'applicazione

2 — Sentenza 3 marzo 1982, causa 14/81, Alpha Steel/Commissione, Racc. pag. 749.

3 — Sentenza 22 giugno 1983, causa 317/82, Usines G. Boël/Commissione, Racc. pag. 2041.

della disciplina delle quote (...) » (punto 7 della motivazione).

13. Oggetto dell'art. 14 è pertanto solo quello di correggere la rigorosità della disciplina delle quote. Difficoltà eccezionali di origine diversa non possono essere prese in considerazione ai sensi di quest'articolo. Ora, ciò è precisamente quanto potrebbe verificarsi se si seguisse il ragionamento della Commissione.

14. Supponiamo ad esempio di avere due imprese, A e B, aventi entrambe lo stesso rapporto I: P, molto sfavorevole, per quanto riguarda la categoria III. Supponiamo d'altro canto che l'impresa A si sia impegnata in sforzi di ristrutturazione intensi e sistematici e che grazie agli utili che essa riesce ad ottenere da altre categorie di prodotti soggetti a quota o da prodotti fuori quota non riporti più alcuna perdita sul piano complessivo delle sue attività. L'impresa B non ha fatto gli stessi sforzi, essa ha mantenuto notevoli eccedenze di capacità relativamente ad altre categorie di prodotti e chiude il suo esercizio con un saldo passivo. Se all'impresa B venissero accordate quote supplementari, perché essa è in perdita, e all'impresa A venissero rifiutate perché essa non lo è, verrebbe ad essere attribuito un ruolo essenziale a difficoltà eccezionali che non sono originate dal tasso di riduzione che va applicato ai prodotti della categoria III. Come si è visto, ciò non è ammissibile.

15. Viceversa, l'assenza di perdite sul piano dell'impresa nel suo complesso di per sé non esclude che possano sussistere difficoltà eccezionali in un settore di attività dell'impresa. Potrebbe pertanto verificarsi che una determinata fabbrica, specializzata nella fabbricazione di un prodotto colpito da un tasso di riduzione elevato per quanto attiene alla parte delle quote che può essere consegnata nel mercato comune, divenga deficitaria al punto che debba essere presa in seria considerazione la chiusura della stessa, in quanto l'onere delle sue passività finirebbe col divenire troppo pesante da sopportare. È altresì possibile che l'utile provenga da prodotti che non rientrano nel trattato CECA o sia persino dovuto al fatto che l'impresa avesse appunto ottenuto quote supplementari a norma dell'art. 14. Non basta dunque gettare uno sguardo superficiale sul bilancio di un'impresa, constatare che la stessa ottiene un leggero utile e dedurne ipso facto che l'impresa non si trovi a dover affrontare difficoltà eccezionali.

16. Nelle conclusioni presentate il 19 marzo 1985 nella causa 27/84, Wirtschaftvereinigung Eisen- und Stahlindustrie (Racc. 1985, pag. 2391), l'avvocato generale Darmon era anch'egli giunto alla conclusione che era inesatto affermare che le difficoltà eccezionali di cui agli artt. 14 e 16 dovessero *necessariamente* manifestarsi sotto forma di una gestione deficitaria delle imprese.

17. Spetta pertanto alla Commissione esaminare caso per caso la situazione delle imprese e la natura e l'ampiezza delle difficoltà eccezionali provocate dalla disciplina delle quote.

18. Tale è del resto l'interpretazione che la stessa Commissione ha seguito nell'ambito delle decisioni con le quali essa ha concesso alla Peine-Salzgitter le quote supplementari per il terzo e quarto trimestre del 1984. In tali decisioni, dopo aver rilevato che il rapporto I: P dell'impresa era sceso dal 52% al 44% e che tale tasso era di 20 punti inferiore alla media comunitaria, la Commissione ha infatti concluso:

« Per tali motivi la vostra impresa subisce difficoltà eccezionali per la parte della quota della categoria III che può essere consegnata nel mercato comune » (vedansi i punti 2 delle decisioni della Commissione 24 dicembre 1984 e 2 aprile 1985 figuranti in allegato al ricorso »).

19. Al punto 7 delle stesse decisioni la Commissione ha aggiunto:

« Poiché le difficoltà eccezionali riguardano nel caso presente esclusivamente le parti di quote, l'adeguamento deve riferirsi alle stesse e non alle quote di produzione ».

20. Infine, nel corso della fase orale e dai documenti prodotti agli atti su richiesta della Corte è emerso che la Commissione ha assegnato quote supplementari ai sensi dell'art. 14 anche se l'impresa interessata realizzava un utile, non già in un solo caso, come la Commissione aveva affermato nel corso della fase scritta, bensì in vari casi. La circostanza che in taluni casi tale utile fosse dovuto a prodotti non rientranti nell'ambito del trattato CECA o persino alla concessione di quote supplementari a norma dell'art. 14 non è tale da influire su tale constatazione.

21. Si può quindi concludere che la semplice circostanza che un'impresa ottenga degli utili non è di per sé motivo sufficiente per rifiutarle l'applicazione dell'art. 14.

22. Ora, nella decisione 11 giugno 1985 (allegata alla replica) con la quale la Commissione ha rifiutato alla Peine-Salzgitter quote supplementari per il primo e il secondo trimestre 1985 si legge quanto segue:

« La condizione preliminare per l'applicazione dell'art. 14 è l'esistenza di difficoltà eccezionali per un'impresa. Secondo le informazioni di cui la Commissione è in possesso i risultati della vostra impresa sono invece nel complesso positivi dal quarto trimestre del 1984; non esistono più pertanto " difficoltà eccezionali " ai sensi dell'art. 14 ».

23. La decisione individuale della Commissione 11 giugno 1985 si basa quindi su una erronea interpretazione della nozione di « difficoltà eccezionali » di cui all'art. 14 della decisione n. 234/84/CECA. La Commissione non ha potuto provare che la Società Peine-Salzgitter non si trovasse in una situazione di difficoltà eccezionali. Resta da vedere se la richiesta potesse essere respinta perché l'impresa aveva ricevuto aiuti destinati a coprire perdite di gestione.

II — Quanto al problema della qualificazione degli aiuti percepiti

24. Il secondo motivo per cui è stato deciso che l'art. 14 della decisione n. 234/84/CECA non andava applicato alla ricorrente sta nel fatto che, secondo la Commissione, essa avrebbe « beneficiato nel novembre 1984 di ammortamenti relativi al valore funzionale degli impianti, che vanno considerati come aiuti volti a coprire perdite di gestione ».

25. È pacifico che la Peine-Salzgitter ha ricevuto all'epoca indicata aiuti a norma della « direttiva del ministro federale dell'economia 28 dicembre 1983, relativa alla concessione di aiuti per il miglioramento delle strutture delle imprese siderurgiche » (Bundesanzeiger del 31.12.1983, n. 245). Gli aiuti destinati a miglioramenti strutturali riguardano:

— le spese a favore dei lavoratori colpiti da misure di ristrutturazione e che abbandonano l'impresa perché direttamente o indirettamente interessati da tali misure;

— l'ammortamento speciale degli impianti destinati alla produzione siderurgica ai sensi del trattato CECA, cioè per la chiusura di tali impianti o, in casi eccezionali, a seguito di riduzione durevole della capacità utilizzata.

Soltanto gli aiuti percepiti con ammortamento speciale sono oggetto della presente causa.

26. Va innanzitutto rilevato che benché tali aiuti siano concessi in relazione alla chiusura definitiva di impianti o alla riduzione durevole della capacità utilizzata, non si tratta tuttavia di aiuti per la chiusura ai sensi dell'art. 4 della decisione 2320/81, comunemente denominata « codice degli aiuti CECA »[4]. Detto articolo elenca infatti in modo tassativo ciò che si intende per « costi normali derivanti dalla parziale o totale chiusura di impianti siderurgici ». Aiuti del tipo di quelli contemplati dalla direttiva tedesca non figurano in tale elencazione.

27. In ogni caso non si tratta però di qualificare gli aiuti ricevuti dalla Peine-Salzgitter alla luce delle disposizioni del « codice degli aiuti », bensì alla luce della nozione di « aiuti per coprire perdite di gestione » che figura all'art. 14 della decisione n. 234/84, e non già nel suddetto « codice ».

4 — Decisione della Commissione 7 agosto 1981, n. 2320/81/CECA, « recante norme comunitarie per gli aiuti a favore dell'industria siderurgica » (GU 13.8.1981, L 228).

28. A tal proposito la ricorrente richiama giustamente l'attenzione sull'evoluzione subita dalla disposizione di cui trattasi. L'art. 14 della decisione n. 2177/83[5], che conteneva per la prima volta una restrizione in funzione degli aiuti ricevuti dalle imprese, era del seguente tenore:

« Qualora, a causa dell'alto tasso di riduzione di una data categoria di prodotti fissato per un trimestre, la disciplina delle quote crei difficoltà eccezionali ad un'impresa che durante i dodici mesi precedenti il trimestre in questione

— non ha ricevuto aiuti ai sensi della decisione n. 2320/81/CECA, salvo quelli relativi agli smantellamenti previsti all'art. 4 di detta decisione,

— (...)

la Commissione (...) procede, per il trimestre in questione, ad un idoneo adeguamento delle quote e/o delle parti di quote che possono essere consegnate nel mercato comune (...) ».

29. Già due mesi più tardi, con la *decisione n. 2748/83/CECA*[6] il primo trattino dell'art. 14 veniva modificato nel senso che ormai occorreva che l'impresa non avesse

« (...) ricevuto aiuti autorizzati dalla Commissione per la copertura di perdite di gestione ».

5 — Decisione della Commissione 28 luglio 1983, n. 2177/83/CECA, che proroga il sistema di sorveglianza e la disciplina di quote di produzione di alcuni prodotti per le imprese dell'industria siderurgica (GU L 208 del 31.7.1983, pag. 1).

6 — Decisione della Commissione 30 settembre 1983, n. 2748/83/CECA, recante seconda modifica della decisione n. 2177/83/CECA (GU L 269 del 1°.10.1983, pag. 55).

30. Tale modifica veniva giustificata, nel quinto considerando, dal fatto che

« sarebbe iniquo non concedere alle imprese che hanno ricevuto alcuni aiuti di beneficiare degli adeguamenti previsti all'art. 14 e 14a, ad esclusione tuttavia delle imprese che hanno ricevuto aiuti (...) per la copertura di perdite di gestione ».

31. Quanto a questi ultimi, nel quarto considerando si rilevava che

« sarebbe ingiustificabile concedere quote supplementari ad un'impresa nell'intento di migliorare una situazione di difficoltà eccezionali allorché, d'altra parte, essa abbia beneficiato di aiuti autorizzati dalla Commissione per coprire perdite di gestione ».

32. Nella versione in lingua tedesca dell'art. 14 e del considerando si faceva tuttavia cenno agli aiuti per il funzionamento (« Keine von der Kommission genehmigte Betriebsbeihilfen »).

33. Poiché tutte le altre versioni linguistiche erano identiche a quella francese, si può a ragione concludere che la decisione non ha considerato gli aiuti per il mantenimento in attività, bensì solo gli aiuti concessi per coprire perdite di gestione.

34. La *decisione n. 234/84/CECA* di cui trattasi nella fattispecie, riprende, anche nella sua versione in lingua tedesca, il testo dell'art. 14 che era già comparso nelle altre versioni linguistiche della decisione anteriore (« keine von der Kommission genehmigten Beihilfen zur Deckung von Betriebsverlusten »).

35. È pertanto incontestabile che il legislatore comunitario abbia voluto estendere in maniera nettamente più ampia la cerchia dei beneficiari di detta clausola equitativa. Infatti, mentre nel sistema della decisione n. 2177/83 tutti gli operatori economici che avevano ricevuto un aiuto qualsiasi, salvo quello relativo alla chiusura ai sensi dell'art. 4 del codice degli aiuti, erano *esclusi* dall'applicazione dell'art. 14, a partire dalla decisione n. 2748/83/CECA tutti gli operatori, anche quelli che avessero ricevuto un aiuto, potevano beneficiare dell'applicazione dell'art. 14, con la sola eccezione di quelli che avessero ricevuto un aiuto per coprire perdite di gestione.

36. Ora, benché il fatto di aver ottenuto un aiuto di un altro tipo non sia più sufficiente ad escludere un'impresa dal beneficio dell'art. 14, diviene evidente che l'*effetto* che un aiuto ha potuto esercitare sul conto profitti e perdite dell'impresa non può essere considerato come un criterio valido per individuare gli aiuti destinati a coprire le perdite di gestione. Infatti qualsiasi aiuto, anche un aiuto per la chiusura ai sensi dell'art. 4 del codice degli aiuti, sortisce l'effetto di compensare in tutto o in parte le perdite di gestione, sempreché ve ne siano.

37. La ricorrente ha dunque ragione quando sostiene che vanno presi in considerazione le *condizioni di concessione* e lo *scopo* dell'aiuto.

38. Circa le condizioni di concessione degli aiuti per il miglioramento delle strutture, ottenuti dalla Peine-Salzgitter, emerge dal testo della precitata direttiva del ministro federale dell'economia che essi erano esclusivamente in funzione, quanto alla loro motivazione e al loro importo, dell'ampiezza delle misure di chiusura definitiva o temporanea effettivamente realizzate nonché del volume degli ammortamenti che ne risultavano.

39. Tali aiuti sono stati dunque versati indipendentemente dalla situazione finanziaria dell'impresa. Essi avrebbero potuto essere stati concessi anche in mancanza di perdite, e se tali perdite fossero esistite, il loro importo non avrebbe inciso in alcun modo sulla determinazione dell'importo degli aiuti. La condizione necessaria per la concessione di questi ultimi era « un programma di ristrutturazione particolarmente utile sul piano politico-economico (...) programma la cui attuabilità sia stata verificata ed accertata da un revisore dei conti indipendente o da una società di revisione dei conti indipendente » (punto 4 della direttiva).

40. Nella sentenza 15 gennaio 1985, Finsider (causa 250/83, punto 9 della motivazione, Racc. 1985, pag. 131, in particolare pag. 142 e 152), la Corte, pronunciandosi sulla giustificazione del rifiuto di concedere quote supplementari nel caso in cui un'impresa abbia ricevuto aiuti destinati a coprire perdite di gestione, ha affermato:

« (...) è conforme a questo scopo (cioè quello di promuovere la ristrutturazione necessaria per adeguare la produzione e le capacità alla domanda prevedibile e ripristinare la competitività della siderurgia europea) che le imprese, le quali abbiano fruito di una forma d'aiuto che rischia di ritardare l'auspicata ristrutturazione, cioè di un aiuto destinato a coprire le perdite di gestione, siano escluse dal beneficio di quote supplementari, la cui concessione può del pari affievolire lo stimolo a detta ristrutturazione (...) ».

41. Pertanto, proprio per il fatto che gli aiuti diretti a coprire perdite di gestione hanno un effetto contrario alla ristrutturazione e di conseguenza ostacolano gli sforzi necessari per fronteggiare la crisi siderurgica manifesta, essi non possono essere cumulati con quote supplementari.

42. Ora, mi sembra che difficilmente si possa sostenere che l'impresa Stahlwerke Peine-Salzgitter abbia ricevuto un « aiuto che rischia di ritardare l'auspicata ristrutturazione », dal momento che l'aiuto è stato concesso proprio in funzione di un programma di ristrutturazione.

43. L'aiuto, concesso sotto forma di sovvenzione rimborsabile a partire dal 1986 qualora l'impresa realizzi degli utili, dev'essere restituito qualora l'impresa cambi idea in tutto o in parte sulla chiusura o sulla limitazione di capacità prima del 31 dicembre 1989 (punto 12 della direttiva).

44. Nella controreplica, tuttavia, la Commissione muove dal fatto che la maggior parte dell'aiuto contestato non è stata assegnata ai fini di una riduzione di capacità, bensì solo ai fini di una riduzione del tasso di utilizzazione di impianti che continuano a funzionare, per sostenere che la finalità di tale aiuto consisterebbe perciò nel coprire perdite di gestione.

45. La Commissione tuttavia riconosce che un aiuto potrebbe essere qualificato « aiuto per coprire perdite di gestione » solo nel caso in cui l'impresa interessata registri effettivamente delle perdite. Ora, la Commissione peraltro sostiene che la Società Peine-Salzgitter non ha più registrato perdite a

partire dal quarto trimestre del 1984. La Peine-Salzgitter riconosce che, a prescindere dalle perdite riportate, la società è in attivo. La Commissione rifiuta di prendere in considerazione le perdite riportate. Stando così le cose, secondo lo stesso punto di vista della Commissione, si è quindi di fronte a una mancanza di perdite, di guisa che neppure la sua ultima obiezione può essere accolta.

46. Riassumendo, si può pertanto concludere che la società Peine-Salzgitter non ha ricevuto aiuti volti a coprire perdite di gestione. La decisione di rigetto della Commissione dell'11 giugno 1985 è fondata su una non corretta interpretazione di tale nozione ed è stata perciò adottata anche in contrasto con l'art. 14, 1° comma, primo trattino, della precitata decisione n. 234/84/CECA.

Conclusione

47. Per le considerazioni di cui sopra propongo alla Corte di annullare la decisione della Commissione 11 giugno 1985, con la quale quest'ultima ha rifiutato l'applicazione dell'art. 14 della decisione n. 234/84/CECA all'impresa della ricorrente per il primo trimestre del 1985 e di condannare la convenuta alle spese.