introduce un sistema di sorveglianza ed una nuova disciplina di quote di produzione di alcuni prodotti per le imprese dell'industria siderurgica, come pure la decisione della Commissione 30 giugno 1982, n. 1698, relativa all'adattamento dei tassi di riduzione della categoria V, per il terzo trimestre del 1982, a favore di alcune imprese.

2° Le decisioni individuali inviate dalla Commissione alla Thyssen Aktiengesellschaft il 30 marzo e il 20 luglio 1982 e relative alle produzioni di riferimento ed alle quote di produzione di detta impresa per il secondo e per il terzo trimestre del 1982, sono annullate nella parte relativa alle percentuali di riduzione per la categoria V.

3° La Commissione è condannata alle spese.

Mertens de Wilmars — Koopmans — Bahlmann

Galmot — Pescatore — Mackenzie Stuart — O'Keeffe

Bosco — Due — Everling — Kakouris

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 21 febbraio 1984.

Per il cancelliere

H. A. Rühl

amministratore principale

Il presidente

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PIETER VERLOREN VAN THEMAAT DEL 22 NOVEMBRE 1983 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Introduzione

Il patrono delle ricorrenti nelle cause riunite 140 e 221/82 (Walzstahl-Vereinigung) e 146 e 226/82 (Thyssen AG) all'udienza ha iniziato l'arringa dichiarando che il nocciolo del presente giudizio è costituito dalle decisioni generali della Commissione nn. 533/82/CECA e 1698/82/CECA. In entrambe queste decisioni viene attribuita ai monoproduttori

1 — Traduzione dall'olandese.

di tondo per cemento armato una quota del 5 % superiore a quella attribuita alle imprese «integrate», le quali producano anche altri tipi di acciaio [1]. Queste decisioni limitano in particolare i bresciani, piccole e medie acciaierie dell'Italia settentrionale, per quanto riguarda la possibilità di produrre tondo per cemento armato, meno delle «imprese integrate». Per i particolari posso qui limitarmi a rinviare alla relazione d'udienza.

Detta opinione mi sembra di per sé giusta, ma si deve subito aggiungere che solo i ricorsi della Walzstahl-Vereinigung tendono direttamente all'annullamento di dette decisioni. I ricorsi della Thyssen AG sono invece diretti in primo luogo all'annullamento delle comunicazioni fattele il 30 marzo e il 20 luglio 1982 e relative alle produzioni di riferimento ed alle quote produttive per il secondo e il terzo trimestre 1982, per quanto riguarda la percentuale di riduzione della categoria V (tondo per cemento armato). Dette decisioni generali della Commissione, su cui le quote si basano, restano in questo caso in secondo piano. La discriminazione di cui Thyssen fa carico alla Commissione era basata su dette decisioni generali, di cui essa eccepisce l'illegittimità.

All'esame, le varie censure — che sono chiaramente esposte nella relazione d'udienza — sono tuttavia in sostanza dirette tutte contro l'asserita natura discriminatoria di dette decisioni generali. Dopo una breve trattazione delle eccezioni d'irricevibilità sollevate dalla Commissione (punto 2) dedicherò (punto 3) la maggior parte delle mie conclusioni alle censure delle ricorrenti relative a dette decisioni generali nn. 533/82/CECA e 1698/82/CECA. Al punto 4 mi occuperò poi brevemente degli specifici mezzi dedotti dalla Thyssen a proposito della quota assegnatale. Nella parte finale riassumerò brevemente le conclusioni alle quali sono giunto.

2. La ricevibilità dei ricorsi

La Commissione eccepisce l'irricevibilità dei ricorsi della Walzstahl-Vereinigung in quanto basati esclusivamente sull'art. 33, 2° comma del Trattato CECA, il quale consente alle associazioni d'impugnare le decisioni generali solo per sviamento di potere nei loro confronti. Ne conseguirebbe in primo luogo che tutti gli altri mezzi diversi dallo sviamento di potere vanno considerati inammissibili. In primo luogo l'associazione non rappresenterebbe i produttori tedeschi di tondo per cemento armato. Solo sei dei suoi tredici membri soggetti al regime delle quote produrrebbero tondo per cemento armato, questo prodotto sarebbe pari solo al 3 % della produzione complessiva di acciaio dei suoi membri e il 40 % del tondo per cemento armato verrebbe prodotto da imprese ad essa non aderenti.

1 — Nelle mie conclusioni mi servo delle espressioni usate dalle Commissione «monoproduttori» e imprese «integrate». In realtà sarebbe qui più esatto parlare, per il secondo gruppo, di aziende con un programma produttivo diversificato.

La Commissione sostiene che i ricorsi della Thyssen AG sono irricevibili nella parte in cui sono diretti contro le decisioni nn. 533/82 e 1698/82.

A proposito di queste tre eccezioni d'irricevibilità rilevo quanto segue.

Per quanto riguarda la rappresentatività della Walzstahl-Vereinigung, va detto anzitutto che la Commissione non contesta che si tratti di un'associazione ai sensi dell'art. 48 del Trattato. L'art. 33 2° comma non prescrive altri requisiti per la ricevibilità. I criteri *quantitativi* che la Commissione — rifacendosi all'avvocato generale Lagrange (causa 13/57, Racc. IV, pag. 348) — vorrebbe usare sono stati senz'altro disattesi dalla Corte nella relativa sentenza. Essa ha ritenuto sufficiente «che nelle sue parti impugnate la decisione generale . . .» sia «suscettibile di pregiudicare taluni interessi, anche se talvolta divergenti, di cui la ricorrente ha cura» (loc. cit. pag. 275). Questa eccezione d'irricevibilità va quindi respinta.

I ricorsi della Walzstahl-Vereinigung, diretti all'annullamento di dette decisioni generali, possono effettivamente essere considerati ricevibili solo in quanto dette decisioni costituiscono a suo parere uno sviamento di potere nei suoi confronti. Il se l'associazione abbia in realtà dimostrato lo sviamento di potere lo si può stabilire solo esaminando il merito. Alla Commissione si può solo concedere immediatamente che i mezzi di incompetenza, trasgressione del Trattato o di norme giuridiche relative alla sua applicazione e inosservanza di forme essenziali per insufficiente motivazione, data la lettera, sotto questo profilo chiara, dei primi due commi dell'art. 33, non consentono *di per sé* di ritenere che sussista uno sviamento di potere. Tuttavia anche i detti mezzi, stando al ricorso, non sono stati affatto dedotti al fine dell'annullamento, bensì unicamente per corroborare il mezzo di sviamento di potere. Nessuno dei mezzi può quindi essere ritenuto inammissibile a priori.

L'eccezione di inammissibilità nei confronti di uno dei mezzi dedotti nei ricorsi della Thyssen AG è stata sollevata per il solo fatto che, secondo la Commissione, fra le decisioni generali nn. 532 e 1697/82 (su cui è basata la quota della Thyssen) e le decisioni generali nn. 533 e 1698/82 (che stabilisce la posizione dei monoproduttori) non sussiste alcun rapporto tale che l'asserita illegittimità delle decisioni da ultimo menzionate possa incidere sulla legittimità di quelle nominate per prime. Questa eccezione va secondo me disattesa dato che il sussistere di un rapporto del genere può essere accertato solo nell'esaminare il merito. A prima vista pare tuttavia ammissibile che l'illegittimità della quota superiore attribuita ai monoproduttori, ferma restando la restrizione complessiva della produzione, implicherà un certo aumento della quota, inferiore, spettante alle acciaierie integrate.

Infine rilevo che la riunione delle quattro cause ha naturalmente come conseguenza che, nell'esaminare gli argomenti delle parti, i mezzi inammissibili di una ricorrente possono essere fino a un certo punto compensati da mezzi perfettamente ammissibili dell'altra ricorrente e viceversa. Nella seguente parte delle mie conclusioni esaminerò quindi tutti i mezzi. Le questioni di ricevibilità che non siano già state risolte in senso affermativo conservano importanza soprattutto per le conclusioni che si devono trarre circa le conclusioni divergenti delle due ricorrenti dirette all'annullamento delle decisioni generali nn. 533/82 e 1698/82/CECA e, rispettivamente, di determinate parti delle decisioni individuali destinate alla Thyssen AG.

3. I mezzi dedotti contro le decisioni generali

3.1. I mezzi dedotti sono i seguenti:

a) inosservanza della neutralità concorrenziale dell'art. 58 ad opera delle decisioni generali nn. 533/82 e 1698/82/CECA (entrambe le ricorrenti);

b) mancanza di fondamento giuridico di dette decisioni generali (come eccezione d'incompetenza ammissibile solo per quanto riguarda i ricorsi della Thyssen AG, ma in realtà dedotto dalla Walzstahl-Vereinigung come prova dello sviamento di potere);

c) contrasto di dette decisioni generali con gli scopi del Trattato CECA (entrambe le ricorrenti);

d) trasgressione del divieto di discriminazione di cui all'art. 4 del Trattato ad opera di dette decisioni generali (entrambe le ricorrenti);

e) inosservanza di forme essenziali ad opera di dette decisioni generali (come tale ammissibile solo per quanto riguarda i ricorsi della Thyssen AG).

All'esame separato di ciascuno di detti mezzi farò precedere una breve esposizione delle dette decisioni generali e del loro contesto economico e giuridico. Per maggiori particolari mi richiamo alla relazione d'udienza.

3.2. Le decisioni generali impugnate e il loro contesto economico

a) La decisione generale della Commissione n. 533/82/CECA è basata sull'art. 16 n. 1 della decisione generale della stessa Commissione n. 1831/81/CECA, emendata dalla decisione n. 2804/81/CECA. La decisione generale della Commissione n. 1698/82/CECA è basata sull'art. 11 n. 1 della decisione generale della stessa n. 1696/82/CECA. La mia esposizione si limiterà essenzialmente alla prima delle decisioni impugnate. In breve indicherò tuttavia alcuni nuovi motivi per la seconda decisione.

Nel secondo punto della motivazione della decisione prima menzionata si dichiara, per quanto qui ci interessa, che tanto la continua diminuzione della domanda di tondo per cemento armato, causata dall'accentuata recessione congiunturale nel settore dell'edilizia, quanto l'entità delle scorte hanno reso

necessarie percentuali di riduzione molto elevate rispetto al periodo di riferimento. La diminuzione della domanda è stata accompagnata da riduzioni di prezzo, le quali in determinate zone della Comunità hanno superato in misura rilevante i dati di riferimento della Commissione.

Nel terzo punto si rileva che nella Comunità vi è un gran numero di imprese piccole e medie le quali producono quasi esclusivamente acciai delle categorie IV, V e VI, gran parte dei quali sono costituiti da tondo per cemento armato; e dette imprese si distinguono nettamente da una parte delle imprese le quali producono inoltre vari altri tipi di acciai, di guisa che possono trarre profitto dalla miglior situazione di mercato per questi altri prodotti, come pure dalle imprese che producono esclusivamente altri tipi di acciai.

Nel quarto punto si dichiara che la Commissione, nella motivazione della decisione generale n. 1831/81/CECA, aveva ammesso che il sistema delle quote poteva causare difficoltà eccezionali per determinate imprese, tanto a causa della ridotta entità dei loro impianti, quanto perché dipendevano unicamente da singoli prodotti, ragione per cui in detta decisione era contenuto l'art. 14 il quale, in determinate ipotesi, rendeva possibile l'adeguamento delle produzioni di riferimento di dette imprese. Data la percentuale di riduzione molto elevata per il tondo per cemento armato nel secondo trimestre del 1982, appariva chiaro che il sistema delle quote avrebbe causato difficoltà eccezionali per le imprese nominate nel terzo punto, cosicché era necessario fissare per le imprese stesse quote meno gravose.

Nel quinto punto l'opportunità di una decisione generale in proposito viene motivata col gran numero di imprese del genere indicato nel terzo punto.

Infine nel sesto di dichiara che l'aggravarsi della depressione congiunturale nel settore dell'edilizia e l'accentuarsi della riduzione della domanda e dei prezzi per il tondo per cemento armato implicano un profondo mutamento del mercato dell'acciaio ai sensi dell'art. 16 n. 1 della decisione generale n. 1831/81/CECA.

La decisione stessa aggiunge poi alla decisione generale n. 1831/81/CECA l'art. 14 ter. Questo stabilisce che, per i produttori la cui produzione complessiva di laminati ai sensi dell'art. 1 della testé menzionata decisione generale nel 1981 non ha superato le 700 000 tonnellate e la cui produzione delle categorie IV, V e VI costituisce il 90 % del totale, le percentuali di riduzione stabilite dall'art. 1 della decisione n. 532/82/CECA per quanto riguarda la produzione e le consegne nel mercato comune di tondo per cemento armato, per il secondo trimestre del 1982 sono ridotte di 5 punti, qualora la produzione di questo articolo costituisca almeno il 30 % della produzione delle categorie IV, V e VI.

La decisione della Commissione n. 1698/82/CECA, del pari impugnata, tiene fermo questo regime di deroga per il terzo trimestre del 1982 e non fornisce nuovi spunti importanti per l'esame dei mezzi dedotti da entrambe le ricorrenti. Mi limito a rilevare che il terzo punto della motivazione dichiara espressamente che le imprese agevolate non possiedono tutte i requisiti per la deroga a favore di

singole imprese contemplati dall'art. 14 della normativa di base e che il quarto punto dice espressamente che anche i produttori agevolati, in forza del principio della solidarietà comunitaria, devono partecipare alla limitazione della produzione, ma che questa esigenza dev'essere ridotta nei loro confronti nella misura necessaria per non porre troppo a lungo in pericolo la loro sopravvivenza.

b) L'art. 16 della decisione generale n. 1831/81/CECA e l'art. 18 della decisione generale n. 1696/82/CECA attribuiscono alla Commissione fra l'altro il potere di adottare gli opportuni provvedimenti di adeguamento in caso di rilevanti mutamenti sul mercato dell'acciaio. Come già detto, le decisioni generali impugnate sono state adottate in forza di detti articoli.

c) Le quote produttive per gli altri produttori di tondo per cemento armato (fra i quali rientrano i membri produttori di tondo per cemento armato della Walzstahl-Vereinigung nonché la Thyssen AG) traggono fondamento dalle decisioni nn. 532/82 e 1697/82/CECA. In queste decisioni vengono stabilite, a norma delle decisioni generali nn. 1831/81/CECA e 1696/82/CECA, per il secondo e, rispettivamente, per il terzo trimestre del 1982 le percentuali di riduzione per la determinazione delle quote produttive e delle quote di consegne sul mercato comune per *tutte* le categorie di acciaio che ricadono sotto il regime delle quote. Nella decisione n. 532/82/CECA la percentuale di riduzione per il tondo per cemento armato ai fini della determinazione della quota produttiva del secondo trimestre veniva fissato nel 38 % e per la quota di consegne nel 41%. Per il terzo trimestre queste percentuali di riduzione erano, a norma della decisione n. 1697/82/CECA, del 47 e, rispettivamente, del 50 %. Per la maggior parte delle categorie, e in particolare per le categorie Ia, Ib, Ic e VI, queste percentuali di riduzione sono molto inferiori, il che rispecchia la gravità della crisi nel settore del tondo per cemento armato. Come già rilevato, per i monoproduttori di tondo per cemento armato dette percentuali vengono ridotte di 5 punti nelle decisioni nn. 533/82 e 1698/82.

d) Per quanto riguarda il contesto economico delle percentuali di riduzione per la produzione e le consegne di tondo per cemento armato, mi sono già richiamato alla motivazione delle decisioni nn. 533/82 e 1698/82. Se ne desume che la recessione congiunturale nel settore edilizio aveva provocato una diminuzione superiore alla media della domanda di tondo per cemento armato, come pure riduzioni di prezzo superiori alla media, soprattutto in determinate regioni della Comunità. Il calo della domanda di tondo per cemento armato viene illustrato in modo particolarmente chiaro nella tabella sull'andamento delle quote per le varie categorie di acciaio che si trova a pag. 9 della relazione d'udienza. Per il calo dei prezzi con le relative conseguenze mi richiamo alle pagg. 14 e 15 di detta relazione. Che ciò costituisse un rilevante mutamento sul mercato dell'acciaio ai sensi dell'art. 16 della decisione generale n. 1696/82/CECA viene ammesso implicitamente a pag. 9 (nel centro) dell'atto introduttivo della Walzstahl-Vereinigung.

Per quanto riguarda il contesto economico è inoltre importante il fatto che la maggior parte delle imprese «integrate» usa per il tondo per cemento armato una tecnica produttiva diversa e più costosa. Questa consente da un lato di usare gli strumenti produttivi anche per altri tipi

di prodotti e d'altro canto di non servirsi unicamente di rottame come materia prima per il tondo per cemento armato. La Thyssen AG usa tuttavia la stessa tecnica dei «monoproduttori» di tondo per cemento armato.

3.3. Esame dei singoli mezzi

Esaminerò ora, nell'ordine sopra indicato, i singoli mezzi dedotti dalle ricorrenti.

a) Trasgressione della neutralità concorrenziale dell'art. 58 ad opera delle decisioni generali impugnate

Nel primo mezzo le ricorrenti desumono dalla vostra giurisprudenza [1] che l'art. 58 del Trattato CECA dev'essere applicato in modo tale che resti salva la neutralità sotto l'aspetto concorrenziale e che determinati gruppi d'imprese non siano favoriti. Favorendo i monoproduttori di tondo per cemento armato, le decisioni generali nn. 533 e 1698/82 costituirebbero una grave intrusione nel meccanismo del mercato del tondo per cemento armato, la quale perturberebbe il normale equilibrio del mercato stesso. Questo esigerebbe che il rischio sia maggiore per le imprese le quali, come i monoproduttori, si sono assunte un minor rischio d'investimento, limitando la produzione ad un singolo articolo. La riduzione della produzione inferiore di 5 punti per i monoproduttori avrebbe ampliato in modo durevole la loro già considerevole quota di mercato, il che sarebbe in contrasto con i normali principi della concorrenza [2]. Un provvedimento del genere andrebbe chiaramente oltre i limiti dei poteri di cui dispone la Commissione nell'applicare l'art. 58 del Trattato CECA, sarebbe incompatibile con i principi su cui è basato l'art. 58 e costituirebbe sviamento di potere.

Stando ai punti 82 e 83 della sopramenzionata sentenza Valsabbia, nel valutare questo mezzo si deve partire dal presupposto che il sistema di quote a norma dell'art. 58 è per sua natura sempre in contrasto col normale funzionamento del mercato. D'altro canto però, secondo l'interpretazione di detto articolo contenuta nella sentenza, non si può non tener conto dei principi posti dagli artt. 2, 3 e 4 del Trattato. Propenderei a comprendere detta interpretazione nel senso che i provvedimenti, fra l'altro, non devono interferire nel normale funzionamento del mercato più di quanto sia necessario

1 — Sentenze 28. 10 1981 (Krupp/Commissione, cause 275/80 e 24/81, Racc. 1981, pag 2489); 18. 3 1980 (Valsabbia e altri/Commissione, causa 154/78 e altri, Racc. 1980, pag 907); 3. 3 1982 (Alpha Steel/Commissione, causa 14/81, Racc 1982, pag 749) e 16 febbraio 1982 (Halvourgiki e altri/Commisssione, cause 39, 43, 85 e 88/81, Racc 1982, pag 593) Per la tesi che la Walzstahl-Vereinigung basa fra l'altro su detta giurisprudenza, mi richiamo in particolare alle pagg 4-9, 1 paragrafo, degli atti introduttivi

2 — Circa l'entità di questo aumento della quota di mercato dei monoproduttori si è molto discusso all'udienza. Secondo i miei calcoli questo vantaggio è inferiore al 5 % sostenuto dalle ricorrenti Se partiamo dal principio che i monoproduttori nel periodo di riferimento di cui trattasi disponessero del 70 % del mercato ed avessero quindi 70 unità produttive, in forza della decisione la loro produzione poteva essere del 33 % inferiore, = 46,9 unità produttive Per gli altri produttori (che inizialmente disponevano del 30 % del mercato) la possibilità di produzione dopo la detrazione della percentuale di riduzione superiore del 38 % era di 18,6 unità. Sulla possibilità complessiva di produzione di 65,5 unità produttive, la quota spettante ai monoproduttori costituisce il 71,6 % e quella degli altri produttori il 28,4 % Rispetto alla situazione iniziale, il vantaggio dei monoproduttori rappresenta quindi al massimo il 3,2 %. Se si tiene conto degli aumenti individuali di quote concessi a norma dell'art 14 della decisione, il vantaggio derivante dalla decisione impugnata è naturalmente ancora minore.

(art. 2), che si devono contemperare i vari scopi indicati nell'art. 3, i quali non sono sempre fra loro compatibili (mi sembrano soprattutto importanti in questo caso gli scopi c), d), e) e g)) e che si deve fra l'altro evitare qualsiasi discriminazione fra produttori (art. 4 lett. b)). Va detto altresì che, secondo l'art. 58, detti principi vanno tenuti presenti nello stabilire le quote *equamente*. Questo principio di equità può quindi essere più comprensivo dei principi di cui agli artt. 2, 3 e 4.

Il «principio di proporzionalità» che ho tratto dall'art. 2 ha come noto grande peso nella vostra giurisprudenza quando si tratta di valutare le eccezioni al principio fondamentale della libera circolazione delle merci in una situazione concorrenziale non alterata. Il regime delle quote ha tenuto conto di questo principio di proporzionalità in vari modi. Anzitutto il primo regime delle quote partiva, come è noto, da una percentuale di riduzione uguale per tutti i produttori di determinate categorie di acciaio, rispetto alla loro massima produzione durante un determinato periodo di riferimento. Venivano poi effettuate varie correzioni onde tener conto delle limitazioni volontarie di produzione conformi agli interessi della Comunità, delle riorganizzazioni e degli investimenti. A parte queste correzioni, tuttavia, si partiva dal congelamento delle relative quote di mercato. Non si può negare che le decisioni impugnate si discostano da questo punto di partenza ed aumentano la quota di mercato dei monoproduttori di tondo per cemento armato a spese delle imprese integrate che producevano del pari questo articolo.

Nelle decisioni generali seguenti si è ulteriormente tenuto conto degli esiti del meccanismo del mercato in quanto non si è più avuto riguardo solo alla produzione dei 12 mesi migliori del periodo di riferimento, bensì ci si è basati anche sui risultati produttivi a partire dall'istituzione del regime delle quote. In proposito mi richiamo fra l'altro all'art. 6, n. 1 lett. b) della decisione n. 1831/81 e all'art. 4, n. 5, all'art. 6 e all'art. 7 della decisione n. 1696/82.

Questa attenuazione conforme al mercato dell'irrigidimento causato dal regime delle quote è fra l'altro importante in relazione alle possibilità, sempre contemplate a partire dall'art. 8 della decisione di base n. 2794/80, di superare in una certa misura le quote e di riportare la parte non utilizzata di queste al trimestre successivo, nonché di acquistare, permutare o vendere le quote stesse [1]. Soprattutto in questo modo le decisioni della Commissione hanno tenuto conto del principio di proporzionalità che ho desunto dall'art. 2 e dalla vostra giurisprudenza relativa alle deroghe al sistema di concorrenza non alterata. Per il meccanismo del mercato continua quindi a sussistere dello spazio, purché questo sia compatibile con lo scopo di limitare il livello produttivo complessivo delle varie categorie di acciai. Sotto questo profilo le decisioni generali suffragano la tesi delle ricorrenti secondo cui l'applicazione dell'art. 58 può e deve essere neutrale per quanto riguarda la concorrenza.

1 — In una conferenza tenuta a Gand il 12 dicembre 1980, il vostro presidente ha già citato detto art. 8 come un «esempio tipico» di intervento d'imperio conforme al mercato. Vedi J. Mertens del Wilmars, *Recht voor morgen*, pag. 77, nota 5 (Kluwer-Anversa 1983).

I principi di cui agli artt. 3 e 4 del Trattato si possono meglio esaminare trattando del terzo e del quarto mezzo, che si riferiscono in particolare ai principi stessi. In proposito esaminerò fra l'altro se gli scopi dell'art. 3 possano giustificare una deroga al principio fondamentale del meccanismo di mercato non alterato, nella misura in cui questo continua ad avere importanza nel descritto sistema generale delle decisioni nn. 1831/81 e 1696/82.

Dopodiché, solo in relazione al complesso dei mezzi dedotti potrò accertare se la giustificazione delle decisioni impugnate si possa trovare nel preminente principio di equità posto dall'art. 58. Che si tratti qui di un principio autonomo lo si desume dalle due decisioni generali ultime menzionate, le quali contemplano clausole equitative per le singole imprese che si trovino in situazioni particolarmente difficili. La questione che sorge nel nostro caso è se gli artt. 16 e, rispettivamente, 18 delle decisioni generali nn. 1831/81 e 1696/82 autorizzino l'applicazione collettiva del principio di equità ad un'intero gruppo e quindi offrano un adeguato fondamento alle decisioni impugnate.

Qui devo limitarmi a concludere che le decisini impugnate derogano certo al principio della neutralità concorrenziale che ho precisato richiamandomi alle afferenti disposizioni, ma che solo l'esame degli ulteriori mezzi permetterà di stabilire se tale deroga sia in contrasto col principio di proporzionalità che ho desunto dal Trattato e dalla vostra giurisprudenza. Il primo mezzo, per quanto fondato, non può quindi di per sé far ritenere che sussista uno sviamento di potere.

b) L'asserita mancanza di fondamento giuridico delle decisioni generali impugnate

Col secondo mezzo le ricorrenti sostengono che le decisioni impugnate non trovano fondamento nell'art. 58 del Trattato CECA, né negli artt. 14 o 16 della decisione n. 1831/81 o, rispettivamente, negli artt. 14 o 18 della decisione n. 1696/82. Dato che la Walzstahl-Vereinigung deduce in generale lo sviamento di potere, secondo me questo mezzo, almeno per quanto riguarda detta ricorrente, dev'essere inteso nel senso che i poteri attribuiti dall'art. 16 della decisione n. 1831/81 e, rispettivamente, dall'art. 18 della decisione n. 1692/82 sono stati usati dalla Commissione per uno scopo diverso da quello prescritto. Lo sviamento di potere viene ravvisato nel fatto che la Commissione avrebbe favorito una determinata struttura produttiva come pure una determinata regione, il che non troverebbe fondamento nell'art. 58 né nei sopramenzionati artt. 16 e 18 delle suddette decisioni generali d'attuazione. La Commissione si sarebbe in realtà valsa di questi articoli per potersi sottrarre ai presupposti che limitano l'applicazione della clausola di equità di cui all'art. 14 delle decisioni generali. Il ragionamento della Commissione sarebbe

infine contraddittorio in quanto nel secondo trimestre del 1982 una percentuale di riduzione del 35 % viene già considerata come una minaccia per la sussistenza dei monoproduttori, mentre nel terzo trimestre la percentuale di riduzione del 42 %, malgrado l'ulteriore contrazione del mercato del tondo per cemento armato, viene considerata sufficiente per stornare tale minaccia.

Per valutare questo mezzo si deve secondo me cominciare con l'interpretazione dei detti artt. 16 e 18 delle decisioni generali. Come già detto questi articoli, per quanto qui ci interessa, rendono possibile l'adozione di provvedimenti di adeguamento mediante una decisione generale, in caso di rilevanti mutamenti sul mercato dell'acciaio.

Come ricorderete, all'udienza l'agente della Commissione, in risposta ad una domanda del giudice relatore, ha fatto un'interessante esposizione circa l'interpretazione che la Commissione dà al criterio base di «profondi cambiamenti nel mercato siderurgico» contenuto in detti articoli. A suo parere, per «mercato siderurgico» si deve anzitutto intendere, a differenza del normale uso linguistico, «il mercato siderurgico disciplinato dal regime delle quote», quindi non un mercato completamente libero. Gli articoli di cui trattasi andrebbero quindi interpretati alla luce degli scopi del regime delle quote e si dovrebbe tener conto della situazione creata dal regime delle quote per determinati gruppi di produttori: nel nostro caso i monoproduttori. Nella fattispecie il regime delle quote avrebbe tolto ai monoproduttori gran parte del vantaggio concorrenziale di cui in linea di massima godono (a causa di costi di produzione inferiori, aggiungo io). Si dovrebbe poi tener conto del fatto, che deriva dalla struttura e dallo scopo del regime delle quote, che la stessa quota può avere conseguenze del tutto diverse se le imprese hanno strutture differenti. Per questo motivo la Commissione dovrebbe ogni tanto procedere a degli adeguamenti per ristabilire l'equilibrio. In questo contesto l'agente della Commissione ha parlato, non del tutto a proposito, di un'arca di Noè nella quale sono riunite tutte le imprese da salvare, ma il cui comandante deve ogni tanto mutare la rotta. La similitudine non mi pare del tutto riuscita poiché non si tratta precisamente di un mutamento di rotta che riguardi tutte le imprese da salvare, ma di un aumento di spazio per un determinato gruppo di imprese da salvare all'*interno* della «arca di Noè».

L'interpretazione che la Commissione quindi sembra dare alla nozione «profondi cambiamenti nel mercato siderurgico» mi pare tuttavia inaccettabile, anche a prescindere da questo pericoloso linguaggio figurato. In primo luogo essa si allontana troppo dalla lettera degli articoli sopra menzionati. Indubbiamente il criterio base per gli interventi in detti articoli non è senza buone ragioni formulato in modo del tutto diverso che nell'art. 14 delle note decisioni. In secondo luogo ritengo che una siffatta artificiosa interpretazione, secondo la quale la nozione «profondi cambiamenti nel mercato siderurgico» viene in realtà sostituito dal criterio «gravi conseguenze del regime delle quote per determinati gruppi di imprese siderurgiche» e quindi da una specie di clausola equitativa generale dello stesso genere della clausola equitativa individuale di cui all'art. 14,

sia superflua per giungere ad una soddisfacente interpretazione di detti articoli. In terzo luogo la motivazione delle decisioni impugnate dà a mio parere un sufficente appiglio per un'interpretazione più ovvia di detti articoli.

Ho già osservato che le decisioni di base non escludono affatto completamente il funzionamento del meccanismo di mercato dal lato dell'offerta. Aggiungo che il regime delle quote per sua natura influisce poco o nulla sull'andamento del mercato dal lato della domanda. Il secondo punto della motivazione della decisione n. 533/82 menziona espressamente come motivo per l'intervento la rilevante diminuzione della *domanda* di tondo per cemento armato, l'aumento delle scorte e le rilevanti diminuzioni di prezzo. Un criterio del genere mi sembra adeguato rispetto al criterio di «profondi cambiamenti nel mercato siderurgico». Secondo me non si può parlare di intervento *abusivo* della Commissione concretatosi nelle decisioni impugnate solo a motivo di questa conclusione.

Gli altri motivi d'intervento menzionati dall'agente della Commissione sono secondo me al massimo dei motivi per la scelta di determinate modalità dei provvedimenti di adeguamento adottati. Gli artt. 16 e 18 delle decisioni generali stabiliscono sotto questo aspetto unicamente che i provvedimenti di adeguamento devono essere necessari e questo criterio di necessità deve naturalmente in primo luogo essere posto in relazione con gli accertati profondi cambiamenti nel mercato siderurgico. Per il resto i provvedimenti di adeguamento devono naturalmente tener conto degli scopi generali dell'art. 58, ivi compresi il divieto di discriminazione e il principio di equità e non devono costituire una palese perturbazione del sistema di quote nel suo complesso.

La conformità delle decisioni impugnate agli scopi ed ai principi di cui all'art. 58 verrà da me esaminata soprattutto nel trattare del terzo e del quarto mezzo. Qui mi limito perciò a valutare le decisioni impugnate alla luce della disciplina generale delle quote. Il quarto punto della motivazione della decisione n. 533/82 rende in proposito manifesto che la Commissione si è in realtà valsa dei poteri attribuitile dall'art. 16 della decisione generale anche per riservare un trattamento preferenziale, per motivi di equità, ad un intero gruppo di imprese le quali, data la situazione del mercato, si trovavano in una situazione particolarmente difficile. Dato che la Commissione in questo contesto si richiama anche al passo della motivazione della decisione generale il quale per sua stessa ammissione riguarda esclusivamente le possibilità di deroghe individuali di cui all'art. 14, ci si può quindi chiedere se l'art. 16 non sia stato qui usato per uno scopo che non era manifestamente il suo. Nello stesso punto della motivazione la nozione «profondi cambiamenti nel mercato siderurgico» è sostituita dal criterio «che la disciplina delle quote provocherà difficoltà eccezionali alle imprese di cui al precedente punto 3». Come ho già detto, ritengo inammissibile una siffatta

sostituzione del criterio di cui all'art. 16 con un criterio molto diverso. Concordo quindi con le ricorrenti sul punto che detto motivo pare effettivamente indicare un uso manifesto dell'art. 16 per scopi diversi da quelli prescritti e ciò per sottrarsi ai presupposti restrittivi dell'art. 14 con riguardo ad imprese che si trovino in difficoltà eccezionali. In proposito, come già detto, è pure importante il fatto che l'art. 14, diversamente dall'art. 16, pone manifestamente in relazione le difficoltà eccezionali cui intende ovviare con il sistema delle quote in quanto causa e *non* coi mutamenti della situazione di mercato. Tuttavia, in relazione a questo motivo per la prima decisione impugnata e per il punto 3 della motivazione della seconda decisione impugnata che va nello stesso senso, non parlerei ancora di sviamento di potere. A proposito dell'interpretazione da parte della Commissione del criterio base di cui gli artt. 16 e 18 delle decisioni generali, interpretazione che ho dichiarato inammissibile, ho infatti detto pure che nella scelta delle modalità dei provvedimenti di adeguamento resi necessari dall'andamento del mercato e non dal sistema delle quote la Commissione può e deve in particolare tener conto degli scopi generali dell'art. 58 e del principio di equità ivi sancito. Il giudizio definitivo circa la questione se le decisioni impugnate costituiscano effettivamente sviamento di potere deve quindi rimanere sospeso fino all'esame dei restanti mezzi.

c) Asserita incompatibilità delle decisioni impugnate con gli scopi fondamentali del Trattato CECA

Nel terzo mezzo le ricorrenti sostengono che le decisioni di cui è causa, le quali sono destinate direttamente ai cosiddetti «monoproduttori» di tondo per cemento armato, sono in contrasto con gli scopi fondamentali del Trattato CECA, esposti negli artt. 2, 2° comma e 3 lett. d) e g), e quindi costituiscono sviamento di potere. Da detti articoli si desumerebbe che un comportamento dinamico, il quale consenta all'imprenditore di tener conto dell'andamento del mercato e di adeguare la propria produzione alla domanda, va giudicato positivamente. Le decisioni impugnate invece favorirebbero appunto le imprese le quali, malgrado la crisi strutturale generale che ha colpito da anni il mercato del tondo per cemento armato, si sono dedicate esclusivamente alla produzione di questo articolo.

Questo mezzo va secondo me disatteso. Per quanto riguarda gli scopi fondamentali di cui agli artt. 2 e 3, la Commissione ha giustamente ribattuto che, soprattutto in un periodo di crisi, essa non può perseguire contemporaneamente tutti gli scopi del Trattato CECA. Rifacendosi al punto 21 della sentenza Padana (causa 276/80, Racc. 1982, pag. 517) si può inoltre ricordare in proposito che la Corte «ha già affermato che non è certo che le finalità del Trattato si possano tutte perseguire simultaneamente e integralmente in qualsiasi circostanza. È compito della Commissione garantire il contemperamento permanente fra tali diverse finalità».

Circa il modo in cui la Commissione ha tenuto conto nelle decisioni di base, ai fini di tale contemperamento, del principio di un sistema di concorrenza non alterata, mi sono già esaurientemente espresso nel trattare del primo mezzo. Per quanto riguarda l'art. 3, nel nostro caso la Commissione, oltre che degli scopi invocati dalle ricorrenti e contemplati alle lett. d) e g), doveva comunque tener conto degli scopi c) (i prezzi più bassi possibili) ed e) (graduale parificazione del tenore di vita e delle condizioni di lavoro della manodopera in ciascuna industria affidata alle cure delle istituzioni comunitarie). I due scopi menzionati per ultimi potrebbero probabilmente venire invocati anche per giustificare le decisioni impugnate.

d) L'asserita trasgressione del divieto di discriminazione

Il quarto mezzo, sviamento di potere sotto forma di trasgressione del diritto di discriminazione di cui all'art. 4, lett. b), è per natura strettamente connesso al primo mezzo, relativo alla trasgressione del principio di neutralità concorrenziale. La discriminazione consisterebbe nel favorire i piccoli e i medi produttori di tondo per cemento armato a detrimento delle imprese integrate e ciò in ossequio a criteri di delimitazione che non giustificherebbero questa disparità di trattamento.

La Commissione avrebbe ammesso senza ulteriori prove che tutte le imprese integrate si trovino per i loro altri prodotti in una situazione più favorevole, cosicché per esse sussisterebbe una situazione economica e finanziaria migliore. L'obbligo di compensazione interna delle perdite imposto per questo motivo dalle decisioni sarebbe già di per sé iniquo. A parte ciò, la compensazione sarebbe impossibile per le imprese che perdono anche su altri prodotti. Inoltre il conseguimento dello scopo, contemplato dall'art. 58, n. 2, di salvaguardare per quanto possibile l'occupazione, in caso di contrazione della domanda di tondo per cemento armato sarebbe altrettanto minacciato presso le imprese integrate che presso i monoproduttori.

Infine tra le imprese agevolate ve ne sarebbero certamente molte la cui situazione economica è migliore o per lo meno non peggiore di quella delle imprese integrate.

La Thyssen AG aggiunge di dover essere considerata, per quanto rigarda la produzione di tondo per cemento armato, un monoproduttore alla stessa stregua delle imprese favorite dalla Commissione. Anch'essa avrebbe costruito un forno elettrico destinato esclusivamente alla produzione di tondo per cemento armato, barre e vergella. Del resto, secondo la vostra giurisprudenza (in particolare la sentenza Klöckner del 7 luglio 1982, Racc. 1982, pag. 2627), le deroghe al principio della parità di riduzioni produttive sarebbero giustificate solo in casi del tutto particolari per motivi di equità e non per il solo fatto che sussistano determinate differenze di struttura produttiva o di situazione economica.

A difesa delle proprie decisioni la Commissione ha dedotto che non si può parlare di discriminazione in quanto la situazione dei monoproduttori e quella delle imprese integrate non sono analoghe. In proposito essa considera come rilevanti differenze:

1) la differenza fra imprese medie e piccole, da un lato, ed imprese grandi;

2) il fatto che i prodotti delle categorie IV, V e VI costituiscono per i monoproduttori più del 50 % del totale e per le imprese integrate solo il 20 % circa;

3) la necessità di stornare il rischio di scomparsa dei monoproduttori, mentre le imprese integrate disporrebbero, per quando riguarda la produzione di tondo per cemento armato, della possibilità di compensazione interna delle perdite.

In realtà la Commissione ha considerato decisivo quest'ultimo aspetto.

All'argomento delle ricorrenti secondo cui non tutte le imprese agevolate si trovavano di fronte alle stesse difficoltà finanziarie la Commissione ha ribattuto che l'indagine sui prezzi e sui costi aveva dimostrato che proprio *tutte* le imprese favorite dalle decisioni impugnate si trovavano nella stessa situazione economica. In proposito va detto subito che dalla risposta della Commissione alla domanda scritta della Corte che fosse prodotta detta indagine si possono trarre solo conclusioni molto *globali* ed inoltre piuttosto vaghe circa l'andamento dei costi e dei prezzi presso i vari gruppi di produttori di tondo per cemento armato, nonché sulla loro situazione sostanziale. La risposta non esclude affatto che determinati monoproduttori, ad esempio mediante l'acquisto di quote, abbiano ottenuto dei risultati del tutto positivi. Non vi è poi in complesso alcun indizio, (ad esempio sotto forma di dati anonimi o anche complessivi circa singole imprese) nel senso che la Commissione abbia effettivamente esaminato la situazione di tutte le singole imprese.

Per quanto riguarda la Thyssen AG la Commissione ammette che questa segue la stessa tecnica produttiva dei monoproduttori a proposito del tondo per cemento armato. La struttura di questa impresa nel suo complesso renderebbe ciononostante possibile la compensazione interna delle perdite, per il fatto che la sua produzione di tondo per cemento armato costituisce soltanto l'1 % del totale.

Dato che la stessa Commissione considera la possibilità di compensazione interna delle perdite come l'aspetto decisivo per stabilire se la diversità di trattamento sia giustificata, mi occuperò in particolare di questo argomento.

Contro la Commissione milita in primo luogo la seconda frase del punto 27 della sopracitata sentenza Padana. Questa frase recita: «la Commissione, dopo aver deciso l'istituzione di un sistema generale di quote, non poteva distinguere le imprese integrate da quelle non integrate se voleva raggiungere lo scopo della riduzione della produzione». Al momento dell'adozione dell'impugnata decisione n. 533/82/CECA e, a fortiori, dell'adozione della decisione n. 1698/82/CECA questa sentenza era già stata pronunziata. Se si volevano ciononostante trattare in modo diverso due gruppi di produttori di acciaio, era quindi necessario motivare in modo particolarmente circostanziato. In proposito si può constatare che la motivazione della decisione prima menzionata in realtà ravvisa la ragione della differenza di trattamento in particolare nella possibilità di compensazione interna delle perdite. Mi riferisco alla seconda parte del punto 3, come pure al 1° comma del punto 4 della decisione.

Ciò però non implica che questo criterio distintivo, alla luce degli scopi dell'art. 58, sia effettivamente un parametro obiettivo, il quale possa giustificare il diverso trattamento di due gruppi di produttori e la deroga al principio posto nel citato passo della vostra sentenza Padana.

Si può ammettere che la compensazione interna delle perdite è una pratica molto comune per le imprese che abbiano una gamma produttiva differenziata e che tale possibilità costituisce un importante motivo per differenziare la produzione. Con ciò vengono in particolare ridotti i rischi per la redditività dell'impresa nel suo complesso relativi ai singoli prodotti. A ciò si contrappone il fatto che un'impresa ben condotta, salvo momentanee difficoltà in determinati settori, si sforza di ottenere risultati soddisfacenti per tutti gli articoli. Il se la Commissione possa interferire in queste considerazioni di economia aziendale, obbligando di fatto le imprese che abbiano un programma produttivo differenziato a procedere alla compensazione interna delle perdite, dipende secondo me dall'interpretazione degli scopi dell'art. 58 e del regime delle quote in atto nel suo complesso.

Nel trattare del principio della neutralità concorrenziale ho già rilevato che secondo detti scopi non si può interferire nel meccanismo del mercato e nei rapporti di concorrenza in misura maggiore di quanto sia assolutamente necessario per garantire l'adeguamento dell'offerta totale dei vari articoli di acciaio alla domanda molto diminuita. Ho del pari osservato che le decisioni generali di base hanno tenuto conto di questo «principio di proporzionalità» in vari modi. Se effettivamente fosse stato accertato che un intero gruppo di produttori con costi di produzione relativamente bassi, a causa di profondi mutamenti nella situazione del mercato erano minacciati nella loro stessa esistenza, secondo me la Commissione per motivare un regime di deroga avrebbe dovuto richiamarsi all'art. 3, lett. c) e, in caso di più che proporzionale minaccia per l'occupazione in una determinata regione, inoltre all'art. 3, lett. e). Considerazioni del genere, tenuto conto anche del preminente principio di equità di cui all'art. 58, n. 2, potrebbero infatti giustificare un regime preferenziale per un determinato gruppo di produttori. Nel far ciò si dovrebbe poi dimostrare che tale gruppo di produttori nel suo complesso, un volta che la produzione sia stata adeguata alla domanda, non disporrà di una quota di mercato per il tondo per cemento armato, mercato che ha subito una contrazione, superiore a quella degli altri produttori.

Come ho già detto trattando del secondo mezzo, nel nostro caso non vi è traccia di una giustificazione del genere. In realtà, nel motivare non ci si richiama alle conseguenze della situazione del mercato, bensì alle conseguenze del sistema delle quote, come pure a considerazioni di equità le quali, nel sistema delle decisioni di base, possono giustificare unicamente deroghe individuali. La censura di discriminazione si deve quindi considerare fondata, dato che non sono stati addotti motivi obiettivi, tratti dall'art. 58 del Trattato o dal sistema delle decisioni di base, i quali possano giustifi-

care il trattamento preferenziale. Con ciò viene definitivamente accertato il contrasto col sopra formulato principio di neutralità concorrenziale.

e) L'asserita inosservanza di forme essenziali

Stando così le cose, non è più necessario esaminare il quinto mezzo, sviamento di potere sotto forma di inosservanza di forme essenziali. La discussione su questo mezzo è del resto consistita in sostanza nella ripetizione di argomenti già trattati. Mi richiamo quindi alla relazione d'udienza.

4. Le decisioni individuali riguardanti la Thyssen AG

Le censure della Thyssen AG si risolvono in un'eccezione d'illegittimità nei confronti delle decisioni generali impugnate. A norma dell'art. 33 del Trattato, infatti, questa ricorrente non può chiedere direttamente l'annullamento di dette decisioni. Sorge quindi la questione del se la Thyssen AG possa effettivamente impugnare la quota attribuitale richiamandosi all'illegittimità delle decisioni nn. 533/82 e 1698/82. Le quote assegnatele, come ho rilevato trattando delle afferenti disposizioni, sono infatti direttamente basate sulle decisioni generali nn. 532/82 e 1697/82.

A mio parere tuttavia le decisioni individuali impugnate sono, almeno indirettamente, basate sulle decisioni nn. 533/82 e 1698/82. Queste costituiscono manifestamente un tutto con le decisioni nn. 532/82 e 1697/82. Esse sono state adottate con la stessa data e nelle decisioni nn. 533/82 e 1698/82, per il calcolo dell'entità delle riduzioni stabilite per il tondo per cemento armato, viene fatto espresso richiamo alle decisioni nn. 532/82 e 1697/82, dopodiché viene applicata una riduzione di 5 punti percentuali. In corso di causa la Commissione ha ammesso implicitamente che le riduzioni produttive derivanti congiuntamente dalle decisioni nn. 532/82 e 533/82 e, rispettivamente, 1697/82 e 1698/82 sono state determinanti per il contenuto di tutte queste decisioni. Le decisioni nn. 532/82 e 1697/82 sulle quali sono basate le quote assegnate alla Thyssen AG sono quindi in realtà basate pure sulle decisioni di cui è causa nn. 533/82 e 1698/82.

Nella sentenza Italia/Commissione del 13 luglio 1966 (causa 32/65, Racc. 1966, pag. 296) avete già deciso che è necessario, ma pure sufficiente, che il regolamento di cui si eccepisce l'illegittimità si applichi, direttamente o indirettamente, alla fattispecie controversa. Dato che nel nostro caso le quote assegnatele erano basate almeno indirettamente sulle decisioni generali nn. 533/82 e 1698/82, la Thyssen, nell'impugnare le quote assegnatele, può eccepire l'illegittimità di dette decisioni. Questa illegittimità dev'essere ammessa per i motivi che ho già esposto.

5. Riassunto e conclusioni

Riassumendo sono del parere che le domande d'entrambe le ricorrenti vanno accolte per vari motivi da esse dedotti, complessivamente considerati. Nell'esaminare il quarto mezzo è emerso che le deroghe al principio della neutralità concorrenziale, principio su cui sono basati tanto l'art. 58 quanto il regime delle quote, consistenti nella fissazione di percentuali di riduzione diverse per i monoproduttori e per le imprese integrate, non sono giustificate da motivi obiettivi tratti dal Trattato e dal sistema delle decisioni di base. Esse costituiscono già per questo una discriminazione vietata ed un abuso dei poteri attribuiti dagli artt. 16 e 18 delle decisioni di base nn. 1831/81 e 1696/82. A parte ciò, nell'esaminare il secondo mezzo è apparso che stando al disposto delle impugnate decisioni nn. 533/82 e 1698/82 ed ai chiarimenti forniti in proposito in corso di causa, i poteri di cui ai detti artt. 16 e 18 sono stati manifestamente usati per uno scopo diverso da quello chiaramente prescritto ed in particolare in deroga ai presupposti stabiliti dall'art. 14 di dette decisioni di base per eccezioni individuali in considerazione di determinate conseguenze inique dello stesso regime delle quote.

Concludo quindi per la necessità

1) di annullare le decisioni generali della Commissione nn. 533/82/CECA e 1698/82/CECA;

2) di annullare le decisioni individuali della Commissione 30 marzo e 20 luglio 1982, con le quali venivano comunicate alla Thyssen AG le produzioni di riferimento e le quote di produzione per il secondo e per il terzo trimestre 1982, nella parte riguardante la percentuale di riduzione per la categoria V (tondo per cemento armato);

3) condannare la Commissione alle spese di causa.