CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA del 5 febbraio 1987 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. La ricorrente nella presente causa — la società Dillinger Hüttenwerke AG, impresa siderurgica tedesca — chiede l'annullamento della decisione della Commissione 12 giugno 1985, con cui si rifiutava l'applicazione nei suoi confronti dell'art. 14 A della decisione della Commissione 31 gennaio 1984, n. 234/84/CECA,[1] « che proroga il sistema di sorveglianza e la disciplina di quote di produzione di alcuni prodotti per le imprese dell'industria siderurgica ».

A — 2. L'art. 14 A, nn. 1 e 2, della decisione n. 234/84/CECA dispone che, a certe condizioni, si possono concedere adeguamenti di quote alle imprese siderurgiche, qualora, in una categoria di prodotti, il rapporto tra le produzioni di riferimento e le possibilità di produzione sia aumentato, a causa delle chiusure intervenute, almeno del 5% rispetto al suo valore al 1° ottobre 1982 o al momento dell'ultimo adeguamento trimestrale effettuato.

3. Al n. 4 del citato art. 14 A si stabiliscono le condizioni necessarie perché un'impresa possa beneficiare di un aumento delle quote ai sensi di tale disposizione. Si richiede che l'impresa:

— non abbia aumentato la sua capacità dopo il 1° luglio 1983,

— non abbia operato, dopo il 1° ottobre 1982, chiusure di impianti che abbiano comportato un aumento significativo del suo tasso di utilizzo, e che

— possa continuare la sua attività senza dover procedere a sistemazioni strutturali.

4. Si richiede altresì che, durante i dodici mesi precedenti il trimestre in questione:

— l'impresa non abbia ricevuto aiuti autorizzati dalla Commissione al fine di coprire perdite di gestione,

— non sia stata oggetto, per quanto riguarda le norme sui prezzi, di sanzioni o abbia pagato le ammende dovute.

B — 5. Con lettere 23 marzo, 26 luglio e 16 ottobre 1984 nonché 15 gennaio e 16 aprile 1985, la ricorrente chiedeva un adeguamento delle sue quote per la categoria II, conformemente al citato art. 14 A della decisione n. 234/84/CECA, per i vari periodi trimestrali compresi fra l'inizio del 1984 ed il secondo trimestre del 1985 (incluso).

6. Nella sua risposta del 12 giugno 1985, la Commissione motivava il rifiuto di accogliere le richieste della ricorrente con le seguenti considerazioni:

— Qualora siano soddisfatte le condizioni poste dall'art. 14 A della decisione n. 234/84/CECA, la Commissione può concedere determinate quote supplementari. Tale concessione presuppone tuttavia che l'impresa interessata si sia già ristrutturata e che non abbia, quindi, più bisogno di aiuti.

* Traduzione dal portoghese.

1 — GU L 29, del 1°.2.1984.

— La Commissione è stata informata del progetto di ristrutturazione dell'impresa ricorrente mediante comunicazione del governo della Repubblica federale di Germania in data 30 gennaio 1984. Questo progetto prevedeva la chiusura di impianti di produzione nel 1985 nonché la concessione di aiuti; non può quindi sostenersi che l'impresa ricorrente sia già ristrutturata.

7. La comunicazione del governo tedesco, cui si riferisce la Commissione, era diretta in particolare, nell'ambito della decisione della Commissione 29 giugno 1983 n. 83/392/CECA, relativa agli aiuti alla siderurgia stabiliti da tale governo [2], ad ottenere l'autorizzazione definitiva della Commissione ad erogare taluni aiuti alla ricorrente, onde finanziare il suo progetto di ristrutturazione. Quest'ultimo otteneva il parere favorevole della Commissione il 7 maggio 1984. Il parere teneva conto del fatto che il progetto migliorava simultaneamente i prodotti, la qualità di superficie, le tolleranze e le dimensioni, consentendo quindi alla ricorrente di far fronte a modifiche della domanda, e che esso implicava inoltre una diminuzione delle capacità produttive di lamiera grossa pari a complessive 360 000 tonnellate annue. Il 2 maggio 1985, la Commissione autorizzava la concessione dell'aiuto a favore della ricorrente.

8. La ricorrente deduce due mezzi di impugnazione della decisione: violazione dell'art. 14 A della decisione n. 234/84/CECA e inosservanza dell'obbligo di motivazione di cui all'art. 15 del trattato CECA. In realtà, i due mezzi sono intimamente connessi, in quanto entrambi si richiamano alla motivazione della decisione alla luce delle condizioni poste all'art. 14 A.

2 — GU L 227, del 19.8.1983.

9. La ricorrente, in sostanza, sostiene che la Commissione, rifiutando con la decisione impugnata il richiesto adeguamento delle quote, si è basata semplicemente sul fatto che erano previste misure di ristrutturazione e che erano stati richiesti aiuti a questo scopo. Siffatta motivazione sarebbe errata alla luce della lettera e della ratio dell'art. 14 A, n. 4, nel quale, per l'attribuzione di ulteriori quote, si pone testualmente la condizione che l'impresa *possa continuare la sua attività senza dover procedere a sistemazioni strutturali.* Scopo della citata disposizione non sarebbe tuttavia quello di escludere dalla sua applicazione tutte le imprese che procedono a ristrutturazione, ma solo quelle obbligate a farlo onde poter continuare l'attività a seguito della ristrutturazione ed, in particolare, della chiusura di impianti, senza ricorrere ad aiuti.

10. Anche ammettendo che la Commissione, nella sua decisione, abbia riconosciuto implicitamente che l'impresa ricorrente non potesse continuare la sua attività senza dover procedere ad una sistemazione strutturale, una decisione siffatta, secondo la ricorrente stessa, va considerata insufficientemente motivata, in quanto non basata su alcuna valutazione rigorosa della sua situazione economica generale.

11. Se ciò fosse avvenuto, la Commissione, secondo la ricorrente, avrebbe concluso riconoscendo che essa poteva indiscutibilmente continuare l'attività data la solidità della sua posizione sul mercato dell'acciaio ed i risultati ottenuti dal 1978 (ad eccezione del 1983, anno di particolari difficoltà congiunturali).

12. La ricorrente sostiene che i provvedimenti di ristrutturazione cui essa aveva proceduto — e per il cui finanziamento la

Commissione aveva autorizzato la concessione dell'aiuto governativo — non erano destinati infatti a permetterle di continuare l'attività, bensì a consolidarla e a rafforzare la sua competitività attraverso la concentrazione su prodotti di qualità e la modernizzazione mediante investimenti nelle tecniche più progredite.

13. Tali investimenti non avrebbero del resto implicato la chiusura di impianti ma la loro modernizzazione o riconversione per la fabbricazione di prodotti non soggetti a quote. Ciò sarebbe comprovato dal fatto che la ricorrente aveva assunto 500 nuovi dipendenti tra il 1980 e la fine del 1985.

14. In sintesi: la ricorrente ritiene che, come avrebbero riconosciuto alcuni funzionari ed un membro della Commissione stessa, essa poteva continuare la sua attività senza dover procedere a sistemazioni strutturali, in quanto i suoi impianti erano « fra i più competitivi della Comunità ».

C — 15. La Commissione fa ricorso, in primo luogo, alla finalità dell'art. 14 A: a suo parere, esso consente, a determinate condizioni, di attribuire quote supplementari a titolo di compensazione alle imprese che non hanno bisogno di procedere a ristrutturazioni, ossia a chiusure di impianti, per riacquistare la competitività, e che, di conseguenza, non fruiscono di alcun aiuto né di quote supplementari ai sensi dell'art. 14 B della decisione n. 234/84/CECA.

16. Probabilmente la Commissione ha voluto porre in rilievo questa stessa circostanza nell'utilizzare, nella motivazione della decisione impugnata, la medesima espressione che risulta dal considerando relativo all'art. 14 A della decisione n. 2177/83/CECA, che ha preceduto la decisione n. 234/84/CECA [« imprese già ristrutturate e (che) non fruiscono dunque più di nessun aiuto »]. Tale formulazione avrebbe quindi, in ogni caso, lo stesso significato della garanzia di poter continuare l'attività senza dover procedere a sistemazioni strutturali.

17. Allo stesso modo, del resto, la Commissione pone in rilievo il rapporto tra il sistema delle quote ed il « codice degli aiuti » alla siderurgia, istituito con la decisione della Commissione 7 agosto 1981 n. 2320/81/CECA.

18. Tale decisione si applica unicamente ad imprese che, fra le altre condizioni, « abbiano avviato un programma di ristrutturazione« idoneo a « ripristinare la competitività » e a renderle finanziariamente efficienti, « in modo da poter operare senza aiuti in normali condizioni di mercato ».

19. In applicazione di questa disposizione, il 2 maggio 1984, la Commissione autorizzava la ricorrente a ricevere l'aiuto del governo tedesco, nell'ambito del programma di ristrutturazione da essa presentato. Nell'autorizzazione, la Commissione riteneva che, in base ai dati forniti dall'impresa stessa nella risposta al questionario finanziario, sussistessero « buone possibilità che l'impresa Dillinger Hüttenwerke AG, in normali condizioni di mercato, possa ripristinare la sua redditività entro il 1986 senza ulteriori aiuti ».

20. Sebbene la Commissione riconoscesse che la ricorrente, rispetto ad altre imprese siderurgiche, è un'impresa moderna che ha ottenuto buoni risultati e che gli investimenti effettuati erano diretti all'innovazione tecnica, essa la considerava tuttavia come un'impresa che non poteva continuare l'attività senza sistemazioni strutturali, o altrimenti non avrebbe autorizzato l'aiuto di cui trattasi.

D — 21. La fondatezza del punto di vista sostenuto dalla Commissione dipende essenzialmente da una soluzione in senso positivo

del problema del rapporto tra la disciplina delle quote e quella degli aiuti, e pertanto dalla legittimità — contestata dalla ricorrente — dell'interpretazione della normativa relativa alle quote alla luce del « codice degli aiuti ».

22. Tale problema è gia stato trattato da questa Corte nelle sentenze Finsider e Krupp e Thyssen, entrambe del 1985 [3].

23. Nella prima di tali sentenze [4], si chiarisce che le normative degli aiuti e delle quote « perseguono uno scopo comune, cioè quello di promuovere la ristrutturazione necessaria per adeguare la produzione e le capacità alla domanda prevedibile e ripristinare la competitività della siderurgia europea ».

24. Nella sentenza Krupp e Thyssen si precisa [5] che « i due sistemi di cui trattasi, indipendentemente dalle differenze tra i loro fondamenti giuridici e i loro criteri di applicazione, hanno entrambi come obiettivo la ristrutturazione. Non è quindi arbitrario o discriminatorio che i dati risultanti dall'applicazione di uno di questi sistemi possano costituire oggetto di riferimento nell'altro ».

25. È pertanto, in linea di principio, legittimo che la Commissione applichi al criterio della possibilità di continuare l'attività senza sistemazioni strutturali, di cui all'art. 14 A della decisione n. 234/84/CECA gli stessi metodi con cui essa valuta l'identico concetto nell'ambito dell'art. 2, n. 1, del codice degli aiuti.

26. Ora, la ricorrente presentava un programma di ristrutturazione per il cui finanziamento richiedeva il concorso di aiuti statali.

27. Questi venivano autorizzati dalla Commissione in applicazione dell'art. 2 del codice degli aiuti, in quanto, come esposto nella lettera di autorizzazione, erano presenti tutte le condizioni imposte dalla norma suddetta, ossia:

— l'impresa aveva presentato un programma di ristrutturazione;

— tale programma implicava una « riduzione irreversibile » della capacità produttiva di lamiere attraverso lo smantellamento di un forno e la messa fuori servizio di un laminatoio già destinato alla produzione di prodotti finiti;

— esso comportava inoltre investimenti diversi in progetti di ricerca-sviluppo e nell'introduzione di innovazioni tecnologiche, che avrebbero consentito di migliorare la qualità produttiva e di apportare innovazioni al tipo di prodotti fabbricati;

— l'esecuzione del programma avrebbe contribuito a creare « buone possibilità che l'impresa Dillinger Hüttenwerke AG, in normali condizioni di mercato, possa ripristinare la sua redditività entro il 1986 senza ulteriori aiuti ».

28. La Commissione richiedeva tuttavia che, nelle relazioni semestrali che le dovevano pervenire, venissero fornite informazioni « sui progressi realizzati dalla società Dillinger-Hüttenwerke AG nel ripristinare la sua redditività finanziaria », in quanto essa poteva esigere la soppressione dell'erogazione degli aiuti o imporre obblighi ulteriori relativi alla ristrutturazione dell'impresa se le relazioni semestrali avessero suscitato « dubbi riguardo al ripristino della redditività finanziaria da parte dell'impresa interessata entro la fine del 1985 ».

29. Ciò significa che la Commissione considerava la ricorrente come un'impresa che

3 — Sentenze 15 gennaio 1985, causa 250/83, Finsider/Commissione, Racc. 1985, pagg. 131, 152; 15 ottobre 1985, cause riunite 211 e 212/83, 77 e 78/84, Krupp e Thyssen/Commissione, Racc. pag. 3409.

4 — Causa 250/83, Finsider, sent. cit., punto 9 della motivazione.

5 — Cause riunite 211 e 212/83, 77 e 78/84, Krupp e Thyssen, sent. cit., punto 34 della motivazione.

aveva bisogno di ristrutturarsi per poter continuare l'attività, e solo per questo aveva autorizzato gli aiuti finanziari che erano necessari all'impresa stessa per portare a compimento il suo programma di ristrutturazione.

30. Nel trasporre tali conclusioni all'ambito di applicazione dell'art. 14 A della decisione n. 234/84/CECA, e quindi per la verifica della sussistenza delle condizioni in esso poste, la Commissione si è limitata a rilevare lo stretto nesso logico esistente fra il regime degli aiuti e quello delle quote, già riconosciuto da questa Corte.

31. Nella controreplica, la Commissione chiarisce inoltre che essa considera la nozione di *possibilità di continuare l'attività*, utilizzata in riferimento al codice degli aiuti ed all'art. 14 A, come un termine tecnico, per la cui valutazione essa utilizza un sistema di quantificazione i cui risultati, nel caso della ricorrente, non figurano nella decisione impugnata per motivi di opportunità, ma i cui criteri ed ipotesi di base si trovano pubblicati nella XII, XIII e XIV relazione sulla politica della concorrenza e non possono quindi essere ignorati dalla ricorrente.

32. La Commissione applicherebbe quindi, nel valutare il ripristino della possibilità di continuare l'attività, criteri identici a tutte le imprese, mirando ad assicurarsi, nell'ambito delle prospettive di mercato contenute negli « obiettivi generali », che esse siano in grado di ottenere margini necessari alla copertura dei costi di produzione complessivi, compresi gli ammortamenti, gli oneri finanziari ed una remunerazione minima dei capitali propri.

33. Su questo piano la Commissione chiarisce che la sua valutazione dipende non dai risultati precedentemente ottenuti nell'ambito di un mercato regolato dai poteri pubblici (quote, regolamentazioni di prezzi, restrizioni delle importazioni), bensì dai risultati che le imprese saranno prevedibilmente in grado di ottenere nel mercato libero, di cui era possibile il ripristino per il 1986.

34. In questa prospettiva, occorre tener presente che la Commissione aveva fissato un limite del 3,5% per la remunerazione minima del capitale nel 1986, come criterio essenziale per riconoscere la possibililtà di continuare l'attività senza dover procedere a ristrutturazione.

35. In base a questi criteri la Commissione, utilizzando i dati forniti dalla ricorrente nel suo programma di ristrutturazione e nel questionario finanziario, eseguiva i calcoli al fine di valutare la possibilità di continuare l'attività dell'impresa Dillinger-Hüttenwerke AG a partire dal 1986, onde decidere in merito all'autorizzazione degli aiuti richiesti.

36. Lo studio compiuto consentiva di concludere che, tenendo conto dei progetti di investimento e degli aiuti previsti, la possibilità per la ricorrente di continuare l'attività, per l'anno 1986, poteva ritenersi « di stretta misura » verificata, essendo i risultati inferiori a quelli che avrebbero consentito una remunerazione del 3,5% del capitale proprio (21,8 milioni di DM anziché 24 milioni di DM).

37. D'altra parte il risultato sarebbe stato un deficit di 43,2 milioni di DM se la ricorrente non avesse provveduto a misure di ristrutturazione ed un utile di soli 15,8 milioni di DM se le misure fossero state applicate senza alcun aiuto.

38. I risultati di tale calcolo venivano trasposti al sistema delle quote, inducendo la

Commissione a rifiutare l'applicazione dell'art. 14 A alla ricorrente.

E — 39. Questa Corte ha già riconosciuto, come si è visto, la legittimità di tale interpretazione congiunta delle norme dei due sistemi, attesi i loro obiettivi comuni.

40. Sorgono tuttavia, a questo proposito, alcune difficoltà particolari.

41. Innanzitutto, la terminologia utilizzata nelle disposizioni pertinenti delle due normative non coincide interamente.

42. L'art. 14 A, n. 4, richiede che l'impresa *possa continuare la sua attività* senza dover procedere a sistemazioni strutturali; artt. 1 et 2 del codice degli aiuti fa riferimento a programmi idonei a ripristinare la *competitività* e a restituire alle imprese *l'efficienza finanziaria*, in modo da poter operare senza aiuti.

43. Nella versione tedesca delle norme menzionate, i termini utilizzati sono, rispettivamente, « Lebensfähigkeit » (per possibilità di continuare l'attività, o « viabilité » nel testo francese) e « Rentabilität » (per efficienza finanziaria o « financièrement viables »).

44. Parimenti, nella versione italiana compaiono rispettivamente le espressioni: « possa continuare la sua attività » e « rendere l'efficienza finanziaria dell'impresa ».

45. È significativo tuttavia che la versione inglese dell'art. 2 del codice degli aiuti non parli di « profitability », bensì di « making it financially viable ».

46. Alle istituzioni comunitarie si impone un'interpretazione ed un'applicazione uniforme delle norme di diritto comunitario, indipendentemente dalle versioni linguistiche.

47. Ciò è tuttavia possibile solo ricorrendo a criteri obiettivi di interpretazione.

48. Ora, se si privilegiasse il senso dell'art. 14 A che pare più vicino alla versione italiana o anche a quella tedesca, si farebbe ricorso ad un elemento soggettivo, perché la « continuazione dell'attività » o la « capacità di sopravvivenza » (Lebensfähigkeit) di un'impresa quando essa non sia « redditizia », ma non si trovi in situazione di insolvenza, dipende, in larga misura, dalla volontà dei proprietari del capitale.

49. D'altra parte, come ha deciso questa Corte, « in caso di divergenza fra le versioni linguistiche, la disposizione dev'essere interpretata in relazione alla struttura generale ed allo scopo della normativa di cui fa parte » [6].

50. Non ci sono dubbi sul significato che la Commissione dà alla nozione di efficienza (o efficienza finanziaria) nell'ambito del sistema degli aiuti.

51. Alla luce della finalità dell'art. 14 A, quale risulta dalla tesi della Commissione, con cui concordo, e degli obiettivi comuni delle discipline di aiuti e di quote, nessun argomento sostanziale osta a che anche in quest'ultimo caso la Commissione applichi gli stessi criteri. Si tratta d'altronde di criteri generali, da applicarsi a tutte le imprese, la cui definizione rientra, senza dubbio, nell'ambito del potere discrezionale della Commissione, istituzione responsabile della gestione di entrambi i sistemi.

52. Il legislatore stesso ha chiarito che l'art. 14 A si applica alle imprese che sono « già ristrutturate e non fruiscono dunque più di nessun aiuto », per riequilibrare la situazione rispetto alle imprese che abbiano

6 — Sentenza 28 marzo 1985, causa 100/84, Commissione/Regno Unito, Racc. pag. 1169, punto 17 della motivazione.

aumentato i loro tassi di utilizzazione a seguito di chiusure di impianti.

53. Per quanto riguarda le imprese che stanno realizzando un programma di ristrutturazione approvato dalla Commissione, l'art. 14 B consente che vengano ad esse attribuite quote supplementari al fine di incentivarle a procedere rapidamente a tutte le chiusure previste.

54. Di conseguenza, la ricorrente, che stava realizzando un programma di ristrutturazione che implicava, come essa stessa riconosce, una riduzione di capacità, e che fruiva di aiuti diretti a ripristinare la sua efficienza finanziaria *in normali condizioni di mercato*, non era in condizioni di veder applicare nei propri confronti l'art. 14 A.

55. Questo era il significato dell'art. 14 A che risultava con chiarezza dalla decisione n. 2177/83, alla luce del suo stesso preambolo.

56. Con la decisione n. 234/84/CECA, venivano tuttavia introdotte alcune modifiche nella redazione del citato art. 14 A.

57. La Commissione continua a sostenere, in relazione a tale decisione, la stessa interpretazione.

58. Il fatto che — contrariamente a quanto avvenuto per altre disposizioni, ed in particolare per l'art. 14 B — il legislatore non abbia ritenuto necessario, nel preambolo, chiarire i motivi di tali modifiche, è un indizio del fatto che non veniva ad esse attribuito il senso di alterare il precedente significato della norma, che continua ad avere le stesse finalità.

59. A mio parere, pertanto, non è stato dimostrato che la Commissione abbia proceduto in modo errato nell'interpretare il concetto di poter « continuare l'attività senza dover procedere a sistemazioni strutturali » nello stesso senso da essa dato all'art. 2 del codice degli aiuti.

60. Secondo me, questo è il modo di procedere che meglio garantisce la coerenza globale del sistema.

61. Solo se lo imponessero motivi molto gravi si dovrebbero dare significati diversi a nozioni identiche nei due sistemi, ed in tal caso sarebbe necessario che tale diversità risultasse inequivocabilmente dal tenore letterale delle norme, il che non avviene.

62. D'altronde mi pare corretto riferire la nozione di « sistemazioni strutturali », di cui all'art. 14 A, all'esistenza di un programma di ristrutturazione; altrimenti potrebbe infatti attribuirsi ad essa un significato troppo ampio rendendo così totalmente impossibile l'applicazione della disposizione stessa.

F — 63. La ricorrente sostiene tuttavia, come si è visto, che la motivazione della decisione impugnata non risulta in modo conveniente dal testo della stessa e che quindi essa è insufficientemente motivata. La Commissione si sarebbe richiamata soltanto al fatto che erano previste misure di ristrutturazione, senza prender posizione rispetto all'unica condizione veramente decisiva, ossia la possibilità di continuare l'attività senza sistemazioni strutturali. In ogni caso, la decisione impugnata non fa alcun riferimento ai calcoli o criteri che potevano aver indotto la Commissione a considerare che la possibilità del ricorrente di continuare l'attività non fosse garantita senza sistemazioni strutturali.

64. La Commissione, al contrario, ritiene che il significato della decisione sia comprensibile anche senza l'indicazione dei calcoli su cui essa era fondata.

65. Nel richiamare la necessità di ristrutturazione e la concessione di aiuti, utilizzando le stesse espressioni del preambolo della decisione n. 2177/83, la Commissione avrebbe appunto inteso significare che la possibilità dell'impresa di continuare l'attività non era assicurata senza tale ristrutturazione.

66. Va riconosciuto che la Commissione avrebbe potuto accompagnare la sua decisione con una motivazione più completa e meno atta a provocare equivoci da parte del destinatario.

67. Ma attraverso i richiami al progetto di ristrutturazione, alla chiusura di impianti ed all'attribuzione di aiuti, si fornivano alla ricorrente gli elementi indispensabili per conoscere il fondamento della reiezione della domanda, alla luce delle condizioni poste dall'art. 14 A della decisione n. 234/84/CECA (espressamente menzionato) ed anche in relazione al sistema degli aiuti.

68. Non mi pare quindi che questa motivazione fosse di natura tale da privare la ricorrente della possibilità di controllare la corretta applicazione, nei suoi confronti, dell'art. 14 A della decisione n. 234/84/CECA, né da impedire alla Corte di esercitare la sua funzione di controllo [7].

G — 69. Poiché entrambi i mezzi dedotti vanno respinti, concludo proponendo la reiezione del ricorso della società Dillinger-Hüttenwerke, con la condanna della ricorrente al pagamento delle spese giudiziali ai sensi dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura.

7 — Cfr. sentenza 28 ottobre 1981, cause riunite 275/80 e 24/81, Krupp/Commissione, Racc. 1981, pagg. 2489 e 2490, 2512 e 2513.