Conclusioni dell'avvocato generale Karl Roemer del 1° giugno 1965 [1]

Sommario

	pagina
Antefatti, conclusioni delle parti	846
Valutazione giuridica	848
I — La ricevibilità dei ricorsi	848
1) L'interesse ad agire in generale	849
2) Se i mezzi di ricorso fatti valere siano sussumibili nel concetto di sviamento di potere	850
3) Se le ricorrenti abbiano formalmente sostenuto di essere state in modo particolare oggetto o vittime di uno sviamento di potere	852
II — Nel merito	853
1) Sulla disciplina delle organizzazioni di vendita	854
2) Sull'ampliamento dei poteri di controllo dell'Alta Autorità	855
3) Sviamento di procedura	857
4) Violazione del divieto di discriminazione	857
III — Riassunto e conclusioni	860

Signor Presidente, Signori giudici,

I ricorsi, cui si riferiscono le mie odierne conclusioni, sono stati introdotti da due associazioni di imprese francesi (del ramo siderurgico in generale e di quello degli acciai fini e speciali) e da una serie di imprese produttrici appartenenti a questi settori ed aventi sede in Francia ed in Belgio. I ricorsi sono rivolti contro alcuni articoli di tre decisioni dell'Alta Autorità, le quali furono emanate in relazione alle norme del Trattato C.E.C.A. in materia di prezzi.

Tale materia era stata in precedenza disciplinata complessivamente da otto decisioni emanate negli anni dal 1953 al 1958, di cui alcune (la 30-53, modificata dalla decisione 1-54) riguardano pratiche vietate dal Trattato C.E.C.A., e altre la pubblicazione dei listini dei prezzi e delle condizioni di vendita adottati dalle imprese

1 — Traduzione dal tedesco

produttrici di acciai « ordinari » e da quelle produttrici di acciai speciali (decisione 31-53, completata dalla decisione 32-53, modificata dalle decisioni 2-54 e 32-56, da un lato, e decisione 37-54, completata dalla decisione 33-58, dall'altro).

In sostanza, si può dire che la caratteristica di questa disciplina era costituita dal fatto che i compratori, le organizzazioni di vendita ed i commissionari erano trattati alla stessa maniera in rapporto alle imprese produttrici, e che quest'ultime erano soltanto obbligate a far in modo, attraverso un sistema particolare di condizioni di contratto, che i loro acquirenti osservassero, al momento di rivendere, le norme stabilite dalle decisioni sopra ricordate (formazione di listini di prezzi da parte degli acquirenti; rispetto dei prezzi di listino).

Secondo la tesi dell'Alta Autorità, il sistema così creato era però insufficiente a garantire una corretta applicazione del Trattato. In particolare essa era persuasa che le originarie decisioni di esecuzione non fossero in grado di impedire che i principi fissati dall'articolo 60 del Trattato venissero svuotati della loro efficacia attraverso manovre sul *piano commerciale*.

Pertanto, l'Alta Autorità emanò, in data 11 dicembre 1963, le decisioni 19, 20 e 21-63 (*Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee* 1963, p. 2969 e segg.) a modifica e completamento del sistema originario (e precisamente : la decisione 19-63 a modifica delle decisioni 30-53 e 1-54; la decisione 20-63 a modifica delle decisioni 31-53, 32-53, 2-54, 32-56; la decisione 21-63 a modifica delle decisioni 37-54 e 38-58). Tali modifiche mirano essenzialmente a includere nella disciplina legislativa, di cui si tratta, determinate organizzazioni di vendita, la cui attività si svolge alle strette dipendenze delle imprese produttrici. A questo fine è stabilito, in linea generale, che gli obblighi delle imprese produttrici derivanti dalle decisioni sulle pratiche vietate siano estesi anche ai contratti delle organizzazioni di vendita, che quest'ultime applichino i prezzi e le condizioni di contratto delle imprese controllanti (articolo 1 e 2 della decisione 19-63) e che le imprese produttrici provvedano alla pubblicazione dei listini di prezzi e delle condizioni di contratto da parte delle loro organizzazioni di vendita (articolo 1 delle decisioni 20 e 21-63). Per quanto riguarda il rapporto tra le imprese produttrici (e le organizzazioni di vendita che in questa sede sono sempre considerate assieme alle prime), da un lato, e i loro acquirenti, dall'altro, venne fatta particolare considerazione di una determinata categoria di intermediari, cioè di quelli che operano *per conto* dei produttori. Tali intermediari devono essere costretti dalle imprese produttrici ad osservare, in rapporto all'applicazione e alla pubblicazione dei listini di prezzi e delle condizioni di vendita, particolari obblighi. Inoltre i produttori sono tenuti a fornire all'Alta Autorità informazioni sull'attività commerciale di detti intermediari e a darle modo di ispezionare i relativi documenti contabili. Infine, le imprese

produttrici devono rispondere delle violazioni degli obblighi imposti agli intermediari in questione.

Contro queste innovazioni hanno presentato ricorso le associazioni di imprese e le singole imprese ricordate all'inizio. A seconda del genere della loro attività produttiva, esse hanno rivolto alla Corte le seguenti domande :

1) *Nella causa 3-64*

voglia la Corte annullare l'articolo 1, comma 2 e l'articolo 2 della decisione 19-63; l'articolo 1, commi 2 e 3, l'articolo 2, commi 1 e 2 e l'articolo 3 della decisione 20-63.

2) *Nella causa 4-64*

voglia la Corte annullare l'articolo 1, comma 2 e l'articolo 2 della decisione 19-63, l'articolo 1, commi 2 e 3, l'articolo 2 e l'articolo 3 della decisione 21-63.

Per converso, l'Alta Autorità ha sin dall'inizio sostenuto la tesi che i ricorsi non presentano i requisiti di ricevibilità indicati dal Trattato e dalla giurisprudenza della Corte; pertanto essa ne chiede il rigetto, soprattutto per questo motivo.

In considerazione dei chiari problemi di ricevibilità, la Corte ha suggerito alle parti di limitare anzitutto ad essi le loro trattazioni orali. Ciò è stato fatto nell'udienza del 9 febbraio 1965.

Su richiesta delle ricorrenti, tuttavia, non ci si limitò a questo aspetto della materia del contendere, e anzi una completa trattazione di quest'ultima formò oggetto di un ulteriore dibattito orale in data 6 maggio 1965. Di conseguenza non sussistono più ostacoli di carattere procedurale per i quali, nella mia indagine, io debba limitarmi alla sola questione della ricevibilità.

Data la natura dei quesiti sottopostici, è del pari ovvio che è impossibile passare semplicemente sopra ai problemi della ricevibilità, per esempio per considerazioni di politica legislativa che potrebbero indurre ad estendere il diritto a ricorrere. Le questioni di ricevibilità hanno sempre bisogno di un attento esame prima che siano affrontati i problemi di merito.

Valutazione giuridica

I — La ricevibilità dei ricorsi

Senza alcun dubbio gli atti impugnati sono decisioni generali ai sensi del Trattato C.E.C.A., e anzi decisioni generali dalle caratteristiche più inequivocabili, vale a dire complessi di *norme*. Pertanto, le imprese e le associazioni di imprese, del tipo di quelle che nel-

l'odierno processo agiscono come ricorrenti, devono soddisfare a precisi requisiti per introdurre i loro ricorsi per annullamento. A questo proposito l'articolo 33, comma 2 del Trattato C.E.C.A. stabilisce che il ricorso si deve basare sulla deduzione che gli atti impugnati rappresentano uno sviamento di potere nei confronti dei ricorrenti (détournement de pouvoir à leur égard).

Per quanto riguarda in particolare tale presupposto, esiste già un'ampia giurisprudenza, e precisamente non solo in relazione alla definizione dello sviamento di potere in sé, e a ciò che si deve intendere per sviamento di potere « nei loro confronti », ma anche in rapporto al modo in cui nell'atto introduttivo tale mezzo di ricorso va motivato ai fini della ricevibilità della domanda. E, a mio giudizio, non vi è alcun motivo per discostarsi nel presente caso da questa giurisprudenza.

Ciò significa in particolare :

— si può parlare di sviamento di potere se un certo potere viene usato per fini diversi da quelli previsti dalla legge, definizione che fu più tardi ampliata dalla giurisprudenza e completata con la formula secondo cui anche un grave difetto di ponderazione, che corrisponda a un misconoscimento dello scopo legale, rappresenta uno sviamento di potere;

— l'espressione nei « loro confronti » (à leur égard), di cui all'articolo 33, comma 2, « non può avere significato diverso dalle parole che la compongono, cioè quello che si tratti di un'impresa che è stata oggetto, o per lo meno vittima, dello sviamento di potere che essa denuncia » (causa 8-55, *Raccolta*, Vol II, p. 221);

— infine, per la ricevibilità del ricorso è necessaria, in simili casi, la formale affermazione di un « détournement de pouvoir à leur égard », documentata in maniera sufficiente, nel senso che devono essere dedotti circostanze e motivi i quali depongano in maniera inequivocabile per l'esistenza di tale sviamento (cause 8-55, *Raccolta*, Vol. II, p. 221; 55-59, 61-63/63).

Se ora consideriamo, alla luce di questa giurisprudenza, gli atti introduttivi dei ricorsi, si può osservare quanto segue :

1. Anzitutto, secondo l'Alta Autorità, bisogna esaminare se i ricorrenti abbiano dimostrato in sostanza un *interesse* all'impugnazione delle nuove decisioni relative all'articolo 60. Sotto questo profilo non sarebbe sufficiente un richiamo generico alla violazione di fondamentali interessi dei produttori ricorrenti o l'affermazione secondo la quale sarebbe facile dimostrare quali concreti effetti gli atti in discussione determinano nei confronti di detti produttori, o infine il fatto che entrambe le associazioni di imprese ricorrenti hanno la rappresentanza in generale degli interessi dei loro membri.

Al contrario — sostiene l'Alta Autorità — sarebbero necessari chiari riferimenti alla *reale struttura* dei sistemi di vendita propri delle industrie ricorrenti. Solo se risultasse che i loro prodotti vengono portati sul mercato attraverso organizzazioni di vendita o intermediari ai sensi delle decisioni 19-21/63, si potrebbe concedere loro di impugnare quelle parti delle decisioni che si riferiscono a tali sistemi di vendita.

A mio giudizio questa obiezione non è del tutto persuasiva. Anzittuto, nel corso del processo fu effettivamente sostenuto che in Francia lo smercio dei prodotti dell'acciaio avviene prevalentemente attraverso organizzazioni di vendita o intermediari ai sensi delle decisioni impugnate. Per quanto riguarda le *associazioni* ricorrenti, le quali rappresentano gli interessi generali dell'industria francese dell'acciaio, potrebbe così essere sufficientemente dimostrato l'interesse a ricorrere.

Per quel che concerne le singole *imprese produttrici*, non mi accontenterei certamente che l'indicazione di un attuale interesse a ricorrere, nel senso indicato dall'Alta Autorità, risulti implicitamente dalla stessa presentazione del ricorso. Simile larghezza di valutazione dei presupposti processuali potrebbe aprire le porte a un vero abuso del diritto a ricorrere, e deve perciò essere respinta. Problema diverso è però quello se, per la impugnazione delle decisioni generali relative all'articolo 60, si debba pretendere dalle imprese produttrici la dimostrazione che esse sono danneggiate nel senso che si viene realmente a incidere sui rapporti di vendita *esistenti* (il che in effetti non fu specificatamente provato), o se possa esssere considerato sufficiente il fatto che le decisioni impugnate sono idonee a limitare la libertà di iniziativa delle imprese produttrici, in quanto consentono di influire economicamente e giuridicamente sul sistema delle vendite.

A mio giudizio si può accogliere il criterio menzionato per ultimo, senza che così risulti bastante, per la presentazione del ricorso, una lesione *potenziale*, nel senso di una lontana e vaga possibilità di pregiudizio agli interessi del ricorrente. In ogni caso, in relazione ai ricorsi in esame, non concluderei che essi siano irricevibili a causa di un'insufficiente indicazione dell'interesse a impugnare le decisioni di cui trattasi.

2. Dobbiamo ora vedere se i mezzi fatti valere possano essere inquadrati nella censura di sviamento di potere.

Affrontando il problema del se i mezzi di ricorso dedotti nelle memorie e nel dibattito orale rispondano ai requisiti elaborati dalla giurisprudenza per la definizione di sviamento di potere, si può con sicurezza concludere che, per una parte degli argomenti sostenuti dai ricorrenti, ciò non è avvenuto. Tali argomenti sono invece correttamente sussumibili nel concetto di violazione del Trattato o in quello di violazione dei principi giuridici generali.

— Ciò vale per la censura secondo cui l'Alta Autorità non *ha dimostrato la necessità* di modificare la formula originaria delle decisioni relative all'articolo 60 : per esempio, attraverso l'indicazione di eventuali discriminazioni avvenute a danno dei compratori, i quali si erano riforniti per mezzo di intermediari. Logicamente, tale censura presuppone che l'Alta Autorità possa inasprire le norme relative all'articolo 60 solo in presenza di un dimostrato stato di necessità, e non di fronte a incombenti o ipotizzabili violazioni del Trattato. Ammessa l'esistenza di siffatto principio, la sua violazione non sarebbe però riconducibile al concetto di sviamento di potere, ma, se mai, a quello di inosservanza dei principi giuridici generali, cioè a quello di violazione del Trattato, intesa in senso ampio (ad esempio, come violazione dell'obbligo di minimo intervento).

— La stessa considerazione vale per la censura secondo cui l'estensione alle organizzazioni di vendita degli obblighi derivanti dall'articolo 60, prevista nelle decisioni impugnate, non tiene conto della prima transazione che avviene nei sistemi di distribuzione di cui si servono le imprese produttrici, in quanto tale mezzo di ricorso può essere valutato soltanto sotto il profilo di un'eventuale violazione dell'articolo 63 del Trattato (cui del resto si richiamano esplicitamente le ricorrenti), ma non come censura di sviamento di potere.

— Anche l'argomento secondo il quale l'Alta Autorità, attraverso le decisioni impugnate, si sarebbe illegittimamente creata una giurisdizione su imprese nei cui confronti il Trattato non le aveva attribuito alcun potere — ci si riferisce al controllo delle organizzazioni di vendita e degli intermediari indicati nella decisione 19-63 — deve essere interpretato più esattamente come violazione della sfera di competenza attribuita all'Alta Autorità o come ipotesi di « excès de pouvoir », e quindi come violazione del Trattato, non però come sviamento di potere.

— Non diversamente, a mio giudizio, bisogna procedere nella valutazione della censura secondo cui l'Alta Autorità, nella decisione 19-63, non impiegherebbe precisi criteri per definire le organizzazioni di vendita, non spiegherebbe abbastanza chiaramente, in detta decisione, cosa si debba intendere per « dipendenza di gestione », per « incarico stabile », oppure circa il requisito secondo il quale l'attività di distribuzione deve « essenzialmente » essere diretta alla vendita dei prodotti di una determinata impresa. Piuttosto, sarebbe esatto parlare di una violazione dei principi giuridici generali (nel senso di una violazione del Trattato),

i quali esigono dal legislatore chiare e univoche espressioni e l'applicazione di precisi concetti, affinché non sia pregiudicata la certezza del diritto e la libertà di iniziativa delle imprese interessate.

— Infine, a mio giudizio, anche un'eventuale violazione dell'obbligo di eguale trattamento o del divieto di discriminazione, violazione che viene sostenuta in relazione all'articolo 3 *b*) (garanzia, per tutti i consumatori del mercato comune, di accesso paritario alla produzione) e in relazione all'articolo 5 e all'articolo 4 *b*), rappresenterebbe non uno sviamento di potere, ma, se mai, una violazione del Trattato.

Soltanto la censura di sviamento di procedura, che giustamente è parificata allo sviamento di potere (cfr. Langrange nella causa 8-55, *Raccolta*, Vol. II, p. 251 ; de Laubadère : *Traité élémentaire de droit administratif*, 1963, n. 902), potrebbe giustificare la ricevibilità dei ricorsi. Con tale mezzo le ricorrenti sostengono che l'Alta Autorità avrebbe bensì potuto prendere dei provvedimenti nei confronti delle imprese commerciali per garantire l'applicazione delle norme emanate in esecuzione dell'articolo 60, ma che l'articolo 63 del Trattato le consentiva solo la strada della *raccomandazione* agli Stati membri, oppure, se questa non si poteva o non si voleva percorrere, quella di una *revisione del Trattato* a norma dell'articolo 95. L'Alta Autorità avrebbe dunque scelto, per il raggiungimento di un certo scopo, una via diversa da quella legalmente prescritta e consentita.

3. Tuttavia, si vedrà che, anche considerando sotto questo profilo le argomentazioni delle ricorrenti, i dubbi non sono completamente eliminati, in quanto un ricorso contro decisioni generali è ricevibile soltanto in presenza di una conclusiva esposizione dell'assunto secondo cui i ricorrenti sono stati in maniera particolare oggetto o vittime dell'affermato sviamento di potere (cioè che ci sia stato un « détournement de pouvoir à leur égard »). Tale ampliamento della problematica può persino dar origine a incertezze sul punto se la censura di sviamento di procedura, parificabile in *generale* allo sviamento di potere, possa essere accolta nella categoria speciale del détournement de pouvoir *à leur égard*.

In ogni caso, tuttavia, perché sussista la ricevibilità del ricorso, l'atto introduttivo deve contenere esplicite indicazioni circa la lesione degli interessi particolari di un gruppo di ricorrenti. E, nella presente fattispecie, ciò non è certamente avvenuto in relazione allo sviamento di procedura.

Tuttavia, anche se si prescinde da questo particolare aspetto dello sviamento di potere, e si considerano efficaci la censura di inosservanza del divieto di discriminazione o altre censure, in base all'articolo 33, comma 2, difficilmente si potrebbe giungere ad una conclusione favorevole alle ricorrenti, per quanto riguarda la que-

stione del se quest'ultime abbiano dimostrato in maniera conclusiva uno sviamento di potere nei *loro confronti*.

Il punto fondamentale dei loro argomenti verte principalmente sulla pretesa discriminazione che deriverebbe, per i produttori francesi, dal fatto che le decisioni impugnate non hanno tenuto conto della particolare struttura dei sistemi di vendita esistenti nella Germania federale (« Direkthändler »). Le ricorrenti sostengono che la produzione tedesca di acciaio viene smerciata nella quasi totalità attraverso intermediari i quali, benché abbiano una funzione economica simile a quella delle organizzazioni di vendita e degli intermediari previsti dalla decisione 19-63, tuttavia si presentano come compratori-rivenditori, venendo così ad essere soggetti a regolamenti e controlli meno rigidi da parte dell'Alta Autorità, e accrescendo di conseguenza, dato il loro campo d'azione, le possibilità di vendita dei produttori tedeschi.

Questa formulazione del mezzo di ricorso non può però bastare ai fini dell'articolo 33, comma 2. In sostanza, essa altro non è che l'affermazione che i produttori tedeschi (i quali si servono di tali sistemi di vendita) hanno un trattamento privilegiato cui, supposta l'esattezza dell'assunto delle ricorrenti, corrisponderebbe un pregiudizio per *tutte* le altre imprese della Comunità, e non soltanto per i produttori francesi. Secondo la giurisprudenza della Corte relativa all'articolo 33, è invece necessario che i ricorrenti dimostrino un *particolare* pregiudizio dei propri interessi individuali (cause 55-59, 61-63/63), pregiudizio che li contraddistingua rispetto a tutte le altre imprese, perché, come ha espressamente sottolineato la Corte nella causa 8-55 (Vol. II, p. 223), il diritto a ricorrere ex articolo 33, comma 2 rappresenta un'eccezione « giustificata dal fatto che, in tale ipotesi, è sempre l'elemento *individuale* che predomina ».

Dal momento che indubbiamente siffatta deduzione non è stata svolta nel presente caso, e senza che abbia rilievo il modo in cui vanno classificati in particolare gli argomenti fatti valere dalle ricorrenti, i loro ricorsi devono essere rigettati come irricevibili per lo meno in quanto esse non hanno formalmente indicato, in maniera sufficientemente motivata, un « détournement de pouvoir *à leur égard* ».

II — Nel merito

In via subordinata mi occuperò delle questioni di merito, per vedere se, almeno sotto questo profilo, le domande potrebbero essere accolte.

Naturalmente penso di considerare soltanto quegli argomenti che si ricollegano, sia pure lontanamente, alla censura particolare

del détournement de pouvoir. Secondo criteri di larga valutazione vengono in rilievo le seguenti censure :

— illegittimo ampliamento della giurisdizione dell'Alta Autorità attraverso la particolare inclusione, in via analogica, delle organizzazioni di vendita tra le sezioni commerciali delle imprese produttrici,
— illegittimo ampliamento dei poteri di controllo dell'Alta Autorità,
— violazione del divieto di discriminazione,
— sviamento di procedura.

Viceversa, non mi occuperò del problema : se un completamento e una modifica delle decisioni di esecuzione del Trattato siano ammissibili solo quando ne sia dimostrata la necessità in base a violazioni già avvenute, poiché, a prescindere dai dubbi sulla natura giuridica di questo mezzo di ricorso, mi sembra evidente che non sussiste tale principio, e che un legislatore e una autorità amministrativa possono ben adottare dei provvedimenti di *carattere preventivo*.

Del pari, non mi soffermerò sulla censura secondo la quale l'Alta Autorità avrebbe impiegato concetti imprecisi nel definire le organizzazioni di vendita. Anche qui manca ogni rapporto con il mezzo di « détournement de pouvoir », e mi sembra chiaro che la censura è infondata, poiché l'Alta Autorità, come ha dimostrato sulla base di esempi nelle memorie e nel dibattito orale, non si è discostata, nella scelta dei concetti relativi alla decisione 19-63, dalla prassi del Trattato, il quale, diversamente da quanto cercano di dimostrare le ricorrenti, non contempla soltanto obblighi degli *Stati membri*.

1. *Sulla disciplina delle organizzazioni di vendita*

Non è del tutto chiaro se questo primo mezzo di ricorso sia stato in definitiva mantenuto. Se l'atto introduttivo lo ha indicato con precisione, nel dibattito orale udimmo tuttavia che, in linea di principio, non vi sarebbe nulla da obiettare contro un aumento dei poteri di controllo dell'Alta Autorità nei confronti dei sistemi di smercio usati dai produttori; ma che semplicemente deve essere garantita una completa e non discriminatoria inclusione di tutte le organizzazioni di vendita, ivi compresi i « Direkthändler » tedeschi.

A mio giudizio, soltanto la tesi meno rigida può essere seriamente presa in considerazione e solo da essa è possibile muovere.

In effetti, la decisione 19-63 non procede a un illegittimo ampliamento delle competenze dell'Alta Autorità. Come è stato giustamente sottolineato nel corso del processo, il significato delle norme del Trattato in materia di prezzi (articolo 60 e segg.) consiste nel dettare una disciplina per certe fondamentali attività dei pro-

duttori, cioè, per lo smercio e la distribuzione dei loro prodotti. Se attraverso il ricorso a determinate forme giuridiche di organizzazione, tali attività vengono trasferite dalle imprese produttrici ad organismi di distribuzione, e ciò avviene in maniera tale che è garantito un effettivo controllo sulle organizzazioni di vendita da parte dei produttori, l'Alta Autorità ha il diritto e anzi l'obbligo di passare oltre l'esteriorità delle forme giuridiche e considerare direttamente la realtà economica. In pratica, l'Alta Autorità si limita a far ciò che da molto tempo avviene correntemente nei settori tributario ed economico di molti ordinamenti giuridici nazionali : essa prescinde dalla forma delle persone giuridiche, e si rivolge a chi in realtà le controlla. A questo proposito, posso richiamarmi ai numerosi esempi tratti dalla dottrina e dalla giurisprudenza che l'Alta Autorità ha ricordati nel corso del processo, e non da ultimo anche alle mie conclusioni nella causa 16-61 (*Acciaierie e fonderie di Modena contro Alta Autorità*, Raccolta, Vol. VIII, p. 579), nelle quali approvai simile tipo di intervento che non tiene conto della forma delle persone giuridiche, mentre è chiaro che non si può sostenere che siffatto modo di procedere sia ammissibile solo nell'ambito delle decisioni dei tribunali e non in atti *normativi*.

In linea di principio, pertanto, non vi è nulla da obiettare contro le tesi dell'Alta Autorità, secondo cui determinate organizzazioni di vendita, benché siano giuridicamente distinte dalle imprese produttrici, devono, per così dire, venire reinserite in quest'ultime, per quanto riguarda l'applicazione dell'articolo 60, con la conseguenza che, sotto il profilo giuridico, ma non certo sotto quello economico, risulta aumentato il numero delle transazioni che in diverse fasi sono compiute dall'imprese, transazioni rispetto alle quali l'Alta Autorità ha un potere di ingerenza di diritto pubblico. Se l'Alta Autorità abbia poi rispettato in ogni dettaglio della sua decisione i dovuti limiti, è questione che ragionevolmente può essere esaminata solo nel corso del tempo, sindacando i vari casi di applicazione, i quali offrono anche sufficienti possibilità di contestare eventualmente il potere sanzionatorio dell'Alta Autorità in considerazione di possibili imprecisioni dei criteri impiegati.

2. *Sull'ampliamento dei poteri di controllo dell'Alta Autorità*

È poi controverso se l'Alta Autorità, con la decisione 19-63, abbia cercato illegittimamente di estendere i propri poteri di controllo disponendo che le imprese e le loro organizzazioni di vendita sono obbligate « a fornire, su richiesta dell'Alta Autorità, qualsiasi informazione relativa all'attività commerciale degli intermediari di cui al comma 1 ed a permettere all'Alta Autorità di esaminare tutti i documenti utili per valutare le transazioni ».

Le ricorrenti si richiamano in proposito a dichiarazioni di funzionari dell'Alta Autorità e ad altre dichiarazioni ufficiali

(12ª Relazione generale), da cui si ricaverebbe che la decisione 19-63 avrebbe proprio lo scopo che dalle ricorrenti è criticato. D'altra parte, esse sottolineano il fatto che il Trattato assoggetta l'attività commerciale al controllo dell'Alta Autorità solo in casi ben determinati (articolo 66).

In tale contesto devono essere distinti due problemi :

— non può essere posto in dubbio che l'Alta Autorità deve essere *informata* su determinate vicende commerciali, poichè, in base al Trattato, essa ha diritto di stabilire « che le imprese saranno *rese responsabili* delle infrazioni agli obblighi così contratti [cioè attraverso le condizioni di vendita fissate da tali imprese] e commesse dai loro agenti diretti o dai commissionari che trattano *per conto* di dette imprese ». In effetti, la possibilità di informazione, come sottolinea l'Alta Autorità, rappresenta il necessario correlativo della ricordata responsabilità delle imprese;

— pertanto, si può discutere *solo del modo* in cui l'Alta Autorità può procurarsi le informazioni necessarie per concretare tale responsabilità, cioè rivolgendosi semplicemente ai produttori, oppure attuando direttamente dei controlli nella fase commerciale e indirizzando richieste di informazioni ai commercianti stessi.

Come l'Alta Autorità ha assicurato nel corso del processo, la sua intenzione è di seguire soltanto la prima via.

In effetti, il testo dell'articolo 8 della decisione 19-63 stabilisce solo un obbligo di informazione per le imprese produttrici e per le loro organizzazioni di vendita. E a questo proposito ci si deve rifare a quanto è stato detto in relazione al mezzo di ricorso precedentemente trattato e alla possibilità di un intervento che prescinda dalla forma delle persone giuridiche. Ciò significa che il *testo* dell'articolo 8 non fornisce alcun indizio che l'Alta Autorità, per acquisire le sue informazioni, voglia rivolgersi direttamente alle imprese commerciali.

Ma anche per quanto riguarda l'ispezione dei documenti contabili si dice soltanto che questa *deve essere resa possibile* da parte delle imprese produttrici e delle loro organizzazioni di vendita. Solo esse sono le destinatarie degli atti di controllo, in quanto dispongono dei documenti che si riferiscono ai contratti dei loro intermediari, che agiscono nel loro interesse e sono obbligati al rendiconto. Anche così non si persegue quindi un ampliamento del potere di controllo dell'Alta Autorità a persone non soggette alla sua giurisdizione.

Del resto, appare logico che l'Alta Autorità, in quanto ottenga per tale via delle informazioni sugli affari commerciali di persone che sono fuori del suo potere sovrano, è tenuta al vincolo del segreto di cui all'articolo 47. Non dovrebbe del pari dar luogo a dubbi

la circostanza che la decisione 19-63 non indica in particolare i documenti ispezionabili da parte dell'Alta Autorità. La prassi amministrativa di quest'ultima, sotto il sindacato della Corte di Giustizia, preciserà man mano i limiti necessari.

In conclusione, nemmeno questo mezzo di impugnazione, supposta la ricevibilità dei ricorsi, può portare all'accoglimento delle domande delle ricorrenti.

3. *Sviamento di procedura*

Mi si consenta ora di esaminare la censura di sviamento di procedura.

In sostanza essa è stata esaurientemente trattata ove si concordi con quanto detto sin qui e cioè si ammetta che una logica interpretazione del Trattato consente pienamente All'Alta Autorità di includere nella sua disciplina le organizzazioni di vendita, e di attuare controlli indiretti sugli affari di determinati intermediari, per i quali si possono rendere responsabili le imprese produttrici. Se le cose stanno così, l'Alta Autorità non può logicamente essere costretta, per raggiungere questo scopo, a seguire la diversa, meno rapida e meno efficace strada della raccomandazione agli Stati membri.

Tale raccomandazione ha rilievo solo per un ampliamento, in linea di principio, dei poteri di controllo dell'Alta Autorità sul piano commerciale. Come abbiamo udito nel corso del procedimento, a questo scopo, sin dall'estate del 1963, cioè prima dell'emanazione delle decisioni impugnate, era stato fatto tutto il necessario nell'ambito del Consiglio di Ministri, e sino a questo momento non si sono conclusi gli sforzi per ottenere attraverso tale strada un ulteriore rafforzamento dei poteri dell'Alta Autorità. Pertanto, quest'ultima ha esaurito tutte le possibilità a sua disposizione con il ricorso sia ad azioni dirette sia a iniziative rivolte alla integrazione del Trattato, e non ha quindi scelto una procedura per trascurarne un'altra.

4. *Violazione del divieto di discriminazione*

Resta così ancora da esaminare la censura secondo la quale l'Alta Autorità ha violato il principio dell'eguaglianza di trattamento, principio che è tra i fondamentali del Trattato. Ciò porterebbe, per quelle imprese che si servono dei sistemi di vendita così rigidamente disciplinati dalle decisioni impugnate, a un pregiudizio alle loro possibilità di smercio : cioè alla violazione dell'articolo 3 *b*) (accesso paritario alla produzione), poiché i compratori ed i consumatori considerano naturalmente preferibili quei sistemi di vendita che consentono ai commercianti interposti la libertà di praticare sconti e trattamenti speciali.

La censura presenta anche un aspetto generale, in quanto si richiama a una diversità di disciplina tra commercianti, da un lato, e organizzazioni di vendita e determinati intermediari, dall'altro.

L'infondatezza di tale mezzo, in questa prospettiva, appare evidente, senza che ci sia bisogno di ulteriori disquisizioni. Come giustamente sottolinea l'Alta Autorità, lo stesso Trattato prevede una diversa disciplina per i compratori-rivenditori, da un lato, e per gli intermediari di cui parlano le ricorrenti, dall'altro (articolo 63); esso delinea, cioè, all'Alta Autorità, in maniera esplicita, le differenziazioni realizzate dalle decisioni in esame. Per quanto riguarda le organizzazioni di vendita ricordate nella decisione n. 19-63, va osservato che esse rappresentano un fenomeno giuridico ed economico particolare. Proprio perché sostanzialmente non sono altro che sezioni commerciali giuridicamente autonome, ma economicamente dipendenti e controllate dai produttori, esse non possono, per quanto concerne la disciplina giuridica, venir parificate ai compratori-rivenditori, che si contrappongono effettivamente, come autonome parti contrattuali, nel pieno senso della parola, alle imprese produttrici. Pertanto non si può sostenere che sotto questo profilo sussista una violazione del divieto di discriminazione.

Resta infine da vedere come stiano le cose in relazione al sistema di vendita che secondo le ricorrenti esisterebbe nella Germania federale, e che, in quanto non compreso nella decisione 19-63, comporterebbe un privilegio per le imprese tedesche nei confronti delle loro concorrenti francesi. A questo proposito viene in discussione la figura del « Direkthändler » che, rispetto alle solite organizzazioni di vendita esistenti in Francia, non si differenzierebbe per le sue funzioni economiche, ma solo in base alla disciplina comunitaria.

Se ho ben inteso, le ricorrenti, sotto questo profilo, hanno senza dubbio considerevolmente ridimensionato le loro argomentazioni originarie. All'inizio esse hanno affermato che nella Germania federale il « Direkthändler » gode, *in forza di legge*, di determinati privilegi (diretto accesso alla produzione) e, sempre per legge, dovrebbe esssere qualificato come compratore-rivenditore indipendentemente dalle sue vere funzioni economiche. Tuttavia, si è intanto saputo che i testi di legge citati [1] non soltanto non hanno tale significato (in quanto disciplinavano unicamente certi sconti in materia di prezzi), ma addirittura sono stati abrogati già nel 1952 [2].

Perciò, le argomantazioni svolte nell'ultimo dibattito orale si basarono non su dati legislativi, ma solo sulla realtà economica che si riscontrerebbe nella Repubblica federale. All'Alta Autorità ora si rimprovera soltanto di non aver considerato tale realtà e di non averla compresa — come sarebbe stato necessario — nelle nuove

1 — Regolamento PR n. 58-52 del 28 luglio 1952, Bundesanzeiger n. 145
2 — Regolamento PR n. 59-52 del 30 luglio 1952, Bundesanzeiger n. 146

norme di esecuzione relative all'articolo 60 del Trattato, allo stesso titolo dei sistemi di vendita dominanti in Francia.

A questo proposito si deve in primo luogo osservare che, stando alle indicazioni dell'Alta Autorità, anche nella Repubblica federale, nel commercio dei prodotti dell'acciaio si inseriscono organizzazioni di vendita del tipo di quelle previste dalla decisione 19-63 (complessivamente, in base ai dati forniti dalle imprese che sotto questo profilo sono certamente caute, agirebbero comunque 22 organizzazioni di vendita). Inoltre, svolgerebbero attività di distribuzione, soprattutto nel commercio estero, dei commissionari, cioè degli intermediari ai sensi della decisione 19-63.

Certamente può essere vero che da un punto di vista economico lo smercio più rilevante di prodotti d'acciaio avviene per altre vie, vale a dire che attraverso commercianti-rivenditori sono vendute maggiori quantità di prodotto che non attraverso organizzazioni di vendita e commissionari.

Per quanto riguarda tali commercianti, che globalmente nel processo sono stati indicati con il termine di « Direkthändler », può senza dubbio sorgere l'impressione che le ricorrenti ne abbiano un concetto non ben fissato. In particolare, stando alle loro indicazioni, si può ritenere che esse ricomprendano in tale categoria anche quegli intermediari che *obiettivamente* possono rientrare tra le organizzazioni di vendita secondo la definizione dell'Alta Autorità. Questo potrebbe essere il caso in quanto se ne afferma la dipendenza da *più* produttori (Vedi decisione 19-63, articolo 1) e sicuramente lo potrebbe essere in quanto le ricorrenti parlano di rapporto di « Organschaft », dal momento che, secondo la definizione del diritto tedesco, tale rapporto sussiste quando una persona giuridica agisce mediante la volontà di un'altra impresa, in modo che non vi è più posto per una sua volontà autonoma, e, sotto il profilo finanziario, economico ed organizzativo, detta persona giuridica è, per così dire, inserita nell'impresa madre. In tali ipotesi, da un punto di vista tributario, si considera il tutto come una unità, e la Organgesellschaft viene trattata, sotto il profilo fiscale, come parte non autonoma della società controllante (*Kommentar zur Reichsabgabenordnung* di Tipke-Kruse, 1961, nota 20 al paragrafo 97; nota 1 al paragrafo 114; *Kommentar zur Reichsabgabenordnung* di Hubschmann-Hepp-Spitaler, 5 ed., nota 16 al paragrafo 97; Holtmeier, *Die Organtheorie im System des Rechts und ihre aktuellen Probleme*, 1959, pp. 27 e segg., 34, 37, 44, 67; Mestmäcker, *Verwaltung, Konzerngewalt und Rechte der Aktionäre*, 1958, p. 291).

Su questo punto si deve certamente convenire con le ricorrenti quando esse parlano di eguaglianza di funzioni economiche del « Direkthändler » rispetto alle organizzazioni di vendita francesi. Ad esse, però, si può replicare che per tali « Direkthändler », secondo le decisioni dell'Alta Autorità, non è in effetti previsto un trattamento diverso da quello delle suddette organizzazioni di vendita.

Per gli altri « Direkthändler », che non rientrano in questa previsione, resta solo da riconoscere che essi rappresentano in realtà delle imprese di distribuzione economicamente autonome, che l'Alta Autorità non può assoggettare al proprio controllo, né attraverso il ricorso ai principi giuridici generali (come il « disregard of legal entity »), né in altra maniera. Essi sono perciò necessariamente fuori della sua giurisdizione in conseguenza della solo parziale integrazione del settore del carbone e dell'acciaio.

Da ciò si deduce che l'Alta Autorità non ha creato attraverso le decisioni impugnate, con disconoscimento delle realtà economiche, un sistema incompleto e perciò discriminatorio sul piano nazionale.

5. Nessuno dei mezzi di ricorso fatti valere, per quanto riguarda il merito della controversia, sarebbe a mio giudizio idoneo a far annullare le decisioni dell'Alta Autorità, sempre presupponendo, naturalmente, che le ricorrenti potessero superare in effetti l'ostacolo della ricevibilità.

III — Riassunto e conclusioni

Concludo, pertanto, nel senso che il ricorsi presentati dalle imprese e dalle associazioni di imprese delle cause 3 e 4-64 vanno respinti in quanto irricevibili, e che le ricorrenti devono sopportare le spese del giudizio.