CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GIUSEPPE TESAURO
presentate il 28 giugno 1989 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Con il presente ricorso l'impresa Hoogovens sottopone alla vostra censura, in applicazione dell'art. 33 del trattato CECA, la decisione individuale C(87) 2031 della Commissione delle Comunità europee del 10 novembre 1987, con la quale l'esecutivo di Bruxelles le ha inflitto un'ammenda di 767 850 ecu per aver superato le quote di produzione e di consegna attribuitele per il secondo e terzo trimestre 1985.

In via principale, la ricorrente chiede alla Corte l'annullamento, totale o parziale, della decisione stessa; in via subordinata, una riduzione — equa — dell'ammenda.

2. La normativa CECA in materia di disciplina di quote di produzione per alcuni prodotti per le imprese dell'industria siderurgica è ben nota alla Corte, che è stata chiamata ad interpretarla in più occasioni [1].

Pertanto, posso limitarmi a ricordare che la decisione individuale impugnata è basata sulla decisione generale n. 234/84/CECA della Commissione del 31 gennaio 1984 (GU L 29, 1°.2.1984, pag. 1); in particolare noteremo il disposto del primo comma dell'art. 12: « Alle imprese che superano le loro quote di produzione o quella parte di queste quote che può essere consegnata nel mercato comune verrà inflitta un'ammenda pari, in genere, a 100 ecu per tonnellata di superamento ».

3. Venendo ora ai fatti, è pacifico che Hoogovens ha superato nella misura ascrittale le quote che le erano state attribuite. La ricorrente stessa lo ammette e invoca vari argomenti per giustificare tale superamento.

4. Per un'esposizione più particolareggiata degli argomenti delle parti vi rinvio alla relazione di udienza.

5. La ricorrente sostiene in sostanza che la decisione di applicazione dell'ammenda non è correttamente motivata. Notiamo che il difetto di motivazione non è allegato nei confronti dell'accertamento dell'infrazione, ma unicamente quanto alla determinazione dell'ammenda. In particolare Hoogovens fa valere che:

1) la Commissione non avrebbe indicato nella decisione né le circostanze né i criteri sui quali si è basata per determinare l'importo dell'ammenda;

2) la Commissione avrebbe taciuto tali criteri tanto da non fare apparire il vizio nascosto nella decisione stessa, vale a

* Lingua originale: l'italiano.

1 — Vedansi, in particolare, sentenze 10 dicembre 1986, Siderdria/Commissione, causa 41/85, Racc. pag. 3917, e 24 settembre 1987, Porto Nogaro/Commissione, causa 340/85, Racc. pag. 3575.

dire l'esistenza di una discriminazione nell'esercizio dello *ius puniendi* e che risulterebbe da un confronto fra l'importo dell'ammenda inflitta a Hoogovens e quello delle ammende comminate, lo stesso giorno, ad altre imprese siderurgiche.

6. Esaminiamo il primo termine dell'argomentazione. La decisione è davvero viziata per difetto di motivazione?

7. Su un piano generale, mi pare evidente che le esigenze della motivazione di una decisione di infliggere un'ammenda sono diverse da quelle di una decisione di accertamento di un'infrazione. Per poter validamente accertare l'esistenza di un'infrazione è necessario, da un lato, un insieme di constatazioni di fatto e di diritto, le quali, d'altro lato, debbono essere sorrette da un ragionamento logico, che riveli con chiarezza i criteri utilizzati. E ciò ben evidentemente al fine di permettere all'interessato di apprezzare la correttezza delle deduzioni effettuate e alla Corte di sindacare l'operato dell'autorità che ha emanato il provvedimento impugnato, censurandolo se del caso.

Lo « standard » di tale motivazione mi pare molto più elevato di quello richiesto per la motivazione della quantificazione dell'ammenda inflitta.

Normalmente, esiste infatti una « pena edittale » all'interno (o, in certi casi, addirittura all'esterno) della quale l'autorità competente sceglie il « quantum » della pena da applicare nel caso concreto in funzione di certi criteri, che le sono propri e che, evidentemente a condizione che siano riconoscibili dalle imprese e dalla Corte, sono difficilmente sindacabili da quest'ultima (salvo discriminazione manifesta o provata).

Ora, come già ebbe a ricordare il mio predecessore, l'avvocato generale Reischl, nelle sue conclusioni presentate nella causa Lucchini/Commissione (sentenza 19 ottobre 1983, causa 179/82, Racc. pag. 3083), il margine di apprezzamento di cui dispone la Commissione nella determinazione dell'ammenda in caso di superamento delle quote di produzione e di consegna risulta dal combinato disposto degli artt. 58, paragrafo 4, del trattato CECA e 9 della decisione generale n. 2794/80 (nella presente fattispecie: art. 12 della decisione generale n. 234/84/CECA precedentemente ricordata, che costituisce lo *jus superveniens*). Dalle osservazioni avanzate dall'avvocato generale nonché dalla posizione assunta dalla Corte, in particolare nei punti 7 e 8 della sentenza Lucchini, traspare il quadro normativo. E precisamente: la Commissione ha autolimitato i poteri attribuitile dall'art. 58, paragrafo 4, del trattato CECA, stabilendo che in tutti i casi di superamento delle quote essa fisserà un'ammenda pari, in genere, a 100 ecu per tonnellata di superamento, salvo casi eccezionali che giustifichino l'applicazione di un tasso diverso. E la Corte ha precisato chiaramente: « Alla Commissione era lecito disciplinare l'esercizio del proprio potere discrezionale stabilendo la suddetta norma, che risponde ad esigenze di uguaglianza pur lasciando la possibilità di tener conto di situazioni eccezionali ». « Pertanto, deve ritenersi che una *specifica motivazione* (il corsivo è mio) relativa al tasso dell'ammenda non è necessaria se non nei casi eccezionali in cui la Commissione applica un tasso diverso da quello normale ».

La ratio di questa esigenza risulta dalle parole della Corte, in particolare dal riferimento all'esigenza di uguaglianza. In altri termini, quando la Commissione si discosta dall'applicazione del « taux règle » che assicura di per sé detta uguaglianza, essa deve, in nome di quella stessa esigenza, fornire una motivazione più trasparente (« motivazione specifica »).

8. Giungiamo in tal modo ad una prima conclusione: non è necessaria una motivazione specifica qualora la Commissione, considerando che la gravità dell'infrazione corrisponde alla regola generale, per l'insussistenza di circostanze che giustifichino una deroga al « taux règle », applichi il « taux règle » stesso. Ciò costituisce una conferma di quanto abbiamo precedentemente osservato, cioè che la motivazione dell'importo dell'ammenda fissata in un caso concreto è, per sua natura, sottoposta a esigenze meno rigorose della motivazione dell'accertamento dell'infrazione.

9. Al contempo, questa conclusione ci induce a prendere posizione su due aspetti ulteriori. In primo luogo, l'esigenza di motivazione specifica vale in astratto anche nel caso di scelta di un tasso più basso del « taux règle »? In secondo luogo, ed in caso di risposta affermativa, la Commissione ha soddisfatto, nel caso di specie, tale esigenza?

10. In quanto al primo aspetto, non penso che possa seriamente sostenersi che di per sé l'applicazione di un tasso inferiore al « taux règle » esima la Commissione dall'obbligo di ogni e qualsiasi motivazione. È vero piuttosto che la situazione è diversa nel caso in cui il tasso applicato sia più alto del « taux règle », in particolare nel caso previsto al secondo comma dell'art. 12 della decisione generale n. 234/84/CECA già ricordata. Appare qui evidente che la Commissione dovrà giustificare in modo ancor *più esauriente* le ragioni che l'hanno indotta ad applicare una *ammenda più elevata.* Ma che una motivazione specifica, sia pure succinta, sia necessaria anche nel caso, che ci occupa, di *ammenda meno elevata,* non foss'altro che per eliminare possibili lamentele di trattamento differenziato, e in ultima analisi discriminatorio, mi pare evidente. Tale impostazione mi sembra la sola in misura di rispettare la *ratio decidendi* della sentenza Lucchini precedentemente ricordata.

Ripeto, peraltro, che in tal caso l'impresa colpita dall'ammenda ha diritto a conoscere per sommi capi le ragioni per cui beneficia di una riduzione di ammenda. Mi sembra da escludersi che la Commissione debba far altro che indicare in maniera sufficientemente comprensibile le ragioni della riduzione applicata. Se è vero che una motivazione specifica non è necessaria per la comminazione *de plano* del « taux règle », non è pensabile che l'applicazione di un'ammenda più favorevole all'impresa sia sottoposta ad un obbligo di motivazione che vada oltre le esigenze di comprensione e di trasparenza per l'impresa e per la Corte.

11. Venendo ora al secondo aspetto, cioè se nel caso di specie Hoogovens sia stata in misura di conoscere le ragioni per le quali ha beneficiato di una riduzione di ammenda nei confronti di quella che le sarebbe stata normalmente applicabile, la Commissione sostiene che la risposta è contenuta nel penultimo trattino dell'ultimo considerando della decisione impugnata: « considerando che alla luce degli elementi emersi nel corso delle ispezioni effettuate nelle procedure di

infrazione, è opportuno fissare un'ammenda di 50 ecu per tonnellata di superamento ».

Peraltro la stessa Commissione, con grande onestà, ha dovuto riconoscere all'udienza orale che tale motivazione è forse troppo succinta. Concordo con tale ultimo rilievo della Commissione.

12. Non penso infatti che la frase invocata dalla Commissione soddisfi le esigenze, pur ridotte al minimo, di motivazione nella misura che sarebbe stata necessaria nel caso di specie. Non mi sembra che un semplice accenno agli elementi emersi nel corso dell'inchiesta effettuata durante la procedura di infrazione permetta alla società Hoogovens e ancor meno alla Corte di conoscere, in maniera sufficientemente comprensibile in assoluto e altresì tale da fugare i dubbi legittimi sulla sussistenza di discriminazioni, le ragioni della riduzione di ammenda.

13. Ed in proposito vorrei essere estremamente chiaro. La circostanza che la Commissione infligga più ammende a più imprese siderurgiche, anche contestualmente, non ha come conseguenza di far nascere in capo alla Commissione stessa l'obbligo di procedere nelle varie decisioni a raffronti espliciti fra le circostanze attenuanti che giustificano nelle diverse fattispecie le riduzioni di ammenda rispettivamente concesse. In tal senso sottoscrivo interamente l'affermazione contenuta nella controreplica della Commissione. Aggiungo: la Commissione ha ricevuto dall'art. 58, paragrafo 4, del trattato CECA il compito specifico, nel caso di violazione da parte delle imprese delle decisioni adottate in applicazione dello stesso articolo, di comminare delle ammende. Non ha ricevuto come compito di redigere un manuale sulla maniera in cui essa assolve tale compito. In proposito dissento dalla ricorrente, quando nell'atto introduttivo d'istanza pretenderebbe addirittura che la politica perseguita dalla Commissione con la comminazione delle ammende risulti dai considerando delle singole decisioni. È mia convinzione che, purché nel vegliare sul rispetto della normativa da essa adottata la Commissione non ne dia un'applicazione scorretta — in particolare violando il dovere di motivazione ed il principio di eguaglianza —, è estraneo alla sua missione il procedere ad un'informazione particolareggiata in ogni decisione di applicazione delle ragioni sulla base delle quali, in altri casi, essa non ha applicato il « taux règle » ad altre imprese.

14. Su questa premessa, non ritengo che nel caso di specie si possa considerare che la decisione controversa fornisca una motivazione sufficiente di per sé, a prescindere da ogni riferimento a comminazioni di ammende contenute in altre decisioni indirizzate a imprese concorrenti, quanto ai criteri seguiti dalla Commissione. Per convincersene basta rilevare che un enunciato del tipo « alla luce degli elementi emersi nel corso dell'inchiesta effettuata nelle procedure di infrazione » è, da un lato, un *truismo* [ben si spera infatti che la Commissione si sia basata sulle risultanze delle inchieste effettuate nel caso di specie e non già su dei « sentito dire », degli « a priori » o peggio ancora sulle risultanze di un'investigazione in materia di antidumping o di concorrenza (...)] e, dall'altro, talmente *generico* da non offrire alcun aiuto per la comprensione delle vere ragioni della riduzione di ammenda.

15. È ben vero che in proposito la convenuta sostiene che la decisione controversa contiene degli elementi tali da permettere a Hoogovens di comprendere, per semplice

esclusione di due circostanze assertivamente considerate dall'impresa multata come attenuanti e invece espressamente respinte dalla Commissione, che la ragione della riduzione dell'ammenda si ricollega al terzo argomento sollevato dalla ricorrente, cioè la *relazione fra le quote di produzione e le parti delle quote di consegna* (rapporto I/P) dei prodotti siderurgici (vedasi, in particolare, il terzo considerando, secondo trattino).

Il terzo considerando è del seguente tenore (traduzione francese):

« Mais considérant que:

l'intention de Hoogovens d'acheter des quotas et l'impossibilité dans laquelle elle s'est trouvée d'exécuter ce projet ne justifient pas qu'elle fasse fi des obligations qui lui incombent en vertu du régime de quotas; il lui incombait en effet de planifier ses livraisons en fonction des quotas disponibles;

les difficultés que Hoogovens éprouvait depuis longtemps par suite du rapport défavorable entre la partie du quota destinée à être livrée sur le marché commun et le quota de production total ont effectivement été reconnues par la Commission et ont conduit cette dernière à adopter la décision n° 1433/87/CECA du 20 mai 1987;

le régime des quotas est une réglementation applicable par trimestre, ce qui exclut de faire la compensation d'un trimestre sur l'autre. »

16. Come si vede, la lettura del secondo trattino del terzo considerando della decisione C(87) 2031 non permette di concludere che la circostanza attenuante assertivamente posta alla base della riduzione dell'ammenda da 100 a 50 ecu per tonnellata risiede nel rapporto I/P. Ben al contrario, la formulazione prescelta dalla Commissione induce a ritenere che la considerazione delle difficoltà provate da Hoogovens quanto al rapporto sfavorevole I/P si sia tradotta nell'adozione della decisione n. 1433/87/CECA del 20 maggio 1987. In altri termini, dal terzo considerando, secondo trattino, lungi dal risultare che quella circostanza è stata considerata come un'attenuante ai fini della *decisione controversa*, si rileva al contrario la sua considerazione ai fini di *altra e diversa decisione*, estranea al presente giudizio.

Una semplice lettura di quest'ultima decisione offre la definitiva conferma di quanto appena osservato. Con essa, infatti, si consentiva alle imprese comunitarie che avessero un rapporto I/P sfavorevole di elevare la quota da consegnare nel mercato comune, convertendo una parte delle quote di produzione.

Pertanto, è ben evidente che lo sfavorevole rapporto I/P, alla lettura della decisione impugnata (terzo considerando, secondo trattino) ed anche alla stregua del tenore della decisione n. 1433/87/CECA, appare rifiutato e niente affatto accolto come circostanza rilevante ai fini della riduzione della pena, con la conseguenza che le considerazioni della Commissione al riguardo appaiono più un tentativo di riempire in qualche modo e a posteriori una lacuna nella motivazione (peraltro riconosciuta) che una ragionevole interpretazione della decisione impugnata.

Mi sembra quindi che Hoogovens abbia ragione quando sostiene che la lettura della decisione de qua non consente di concludere che la ragione della riduzione dell'ammenda consiste nel rapporto I/P sfavorevole. E devo altresì rilevare al riguardo che è sicuro che la Corte non è in misura di giungere a detta conclusione. Ciò che elimina radicalmente e definitivamente ogni dubbio sull'esistenza di un difetto di motivazione.

17. In conclusione, penso che la decisione incriminata sia viziata da un difetto di motivazione. Resta da esaminare quali conseguenze trarre da tale constatazione. Ora, da un lato, la stessa ricorrente non ha contestato l'esistenza dell'infrazione ed ha riconosciuto il superamento delle quote attribuitele: non mi sembrerebbe quindi giusto giungere ad un totale azzeramento dell'ammenda. D'altro lato, la Commissione ha mancato ai suoi doveri, non precisando in maniera sufficiente i criteri utilizzati per la riduzione dell'ammenda. In tali condizioni, suggerisco che la Corte, in applicazione dell'art. 36, secondo comma, del trattato CECA, riduca in maniera equa l'ammenda inflitta a Hoogovens.

Le spese vanno ovviamente accollate alla Commissione.