dustria siderurgica, non può distinguere le imprese integrate da quelle non integrate se vuole raggiungere lo scopo della riduzione della produzione.

9. Quando contempla, in determinati casi ben precisati, interventi d'autorità, il Trattato CECA apporta delle deroghe alle norme ordinarie che disciplinano il funzionamento del mercato comune e si informano al principio dell'economia di mercato.

Non si può quindi pretendere che la Commissione non possa includere le piccole e medie imprese siderurgiche, più efficienti, in un sistema di quote di produzione per l'acciaio, a meno che non lo si voglia rendere inoperante.

Nella causa 276/80,

FERRIERA PADANA Spa, con sede in Padova (Italia), in persona del presidente del consiglio d'amministrazione, prof. Sergio Gambi, assistita e difesa dagli avv.ti Aldo Perissinotto del foro di Padova e Giuseppe Celona del foro di Milano, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. Georges Margue, 20 rue Philippe-II,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal sig. Alberto Prozzillo, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Oreste Montalto, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto l'annullamento di una decisione individuale della Commissione relativa alla fissazione di quote di produzione per certi prodotti siderurgici (art. 33 del Trattato CECA),

LA CORTE,

composta dai signori J. Mertens de Wilmars, presidente, G. Bosco, A. Touffait e O. Due, presidenti di Sezione, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros e F. Grévisse, giudici,

avvocato generale: G. Reischl
cancelliere: A. Van Houtte

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento e gli argomenti svolti dalle parti, possono riassumersi come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

A — Gli antefatti della controversia

1. Con decisione 31 ottobre 1980 n. 2794/80/CECA (GU n. L 291, pag. 1), la Commissione, ritenuto che, in ragione della diminuzione della domanda di acciaio, la Comunità attraversa un periodo di crisi manifesta ai sensi dell'art. 58 del Trattato CECA e che i mezzi previsti dall'art. 57 non consentono di farvi fronte, istituiva una disciplina di quote di produzione per l'acciaio grezzo (art. 1) e per quattro gruppi di prodotti laminati (art. 2).

Il gruppo IV è costituito dai profilati leggeri, comprendenti la vergella in matassa, i tondi per cemento armato e gli altri laminati mercantili, che figurano, rispettivamente, nelle linee 132, 133 e 134 del questionario Eurostat.

2. L'art. 1, n. 4, della decisione n. 2794/80 dispone che la gestione della disciplina di quote è assicurata dalla Commissione, la quale può farsi assistere da organi indipendenti o da esperti. Il segreto professionale delle imprese deve essere garantito.

3. In forza del combinato disposto degli artt. 3, 4 e 5 della stessa decisione generale, le quote relative al quarto trimestre 1980, per il suddetto gruppo IV, sono fissate, applicando un tasso di riduzione del 17,39 %, in base a determinate *produzioni di riferimento* contemplate dall'art. 4. Per l'acciaio grezzo, il tasso di riduzione corrisponde, ai sensi dell'art. 5, n. 2, della decisione, alla media dei tassi di riduzione dei quattro gruppi di prodotti laminati, ponderata in funzione della *produzione di riferimento* di ciascuno dei gruppi stessi.

4. Dall'art. 4 risulta che le produzioni di riferimento trimestrali di ciascuna impresa sono calcolate come segue:

«1. Per ciascuno dei mesi del trimestre considerato, è preso in considerazione lo stesso mese durante il quale nel periodo luglio 1977 - giugno 1980 la somma della produzione dei quattro gruppi di prodotti laminati sia stata più alta. I tre mesi così prescelti che non saranno necessariamente consecutivi costituiscono il periodo di riferimento.

2. Le produzioni di riferimento sono uguali, per l'acciaio grezzo e per ciascuno dei quattro gruppi di prodotti laminati, alle rispettive produzioni realizzate durante il periodo di riferimento».

...

5. Secondo l'art. 7, n. 2, della decisione:

«Per quanto riguarda la consegna di prodotti soggetti alla disciplina di quote le imprese non devono superare per ciascun gruppo di prodotti, relativamente alle consegne nel mercato comune, il rap-

porto tra le consegne comunitarie e le consegne complessive rilevate nei dodici mesi del periodo luglio 1977 - giugno 1980, durante i quali la somma della produzione dei quattro gruppi di prodotti laminati è stata la più alta».

6. Gli artt. 10, 11 e 12 stabiliscono le informazioni e i dati che le imprese sono tenute a fornire, mentre l'art. 13 recita:

«1. La Commissione verifica l'esattezza delle dichiarazioni e informazioni fornite dalle imprese, le quali sono obbligate a permettere tali verifiche senza che siano necessarie decisioni singole. Il mandato del controllore deve riferirsi alla presente disposizione e indicare le dichiarazioni e informazioni fornite dall'impresa che è incaricato di verificare.

2. Le imprese che si sottraggono agli obblighi di cui agli artt. 10, 11, 12 e 13, paragrafo 1, o che forniscono informazioni erronee, sono passibili delle ammende e penalità di mora previste dall'art. 47 del Trattato».

7. La ricorrente è una società per azioni, con sede in Padova e stabilimento nella stessa città, per *la sola lavorazione del tondino per cemento armato.* Il suo ciclo di produzione consiste nell'acquisto di acciaio grezzo, nella lavorazione in laminatoio, e nella vendita del prodotto laminato. La società dà lavoro a 90 dipendenti.

8. Con decisione individuale 1° novembre 1980, comunicata alla ricorrente il 6 novembre successivo, la Commissione fissava come segue le quote di produzione della richiedente per il periodo 1° ottobre - 31 dicembre 1980:

	Riferimento				Riduzione	Quota IV trim. 1980
	Ottobre 1978	Novembre 1979	Dicembre 1977	Totale		
	tonn.	tonn.	tonn.	tonn.	%	tonn.
Prodotti laminati						
Categoria I					20,78	
Categoria II					18,93	
Categoria III					21,53	
Categoria IV	8 000	8 600	5 500	22 100	17,39	18 257
Totale I-IV	8 000	8 600	5 500	22 100		18 257
Acciaio					17,39	

9. Il 10 novembre 1980, la ricorrente, in forza dell'art. 4, n. 4, della decisione generale (nuovo impianto), chiedeva un aumento della sua quota base. Questa domanda veniva accettata dalla Commissione con decisione 18 dicembre 1980 e la quota della ricorrente per il quarto trimestre 1980 veniva portata a 25 656 tonnellate. La ricorrente cionondimeno produceva durante questo trimestre solo 22 827 tonnellate, importo che supera, tuttavia, la sua quota originaria. In consi-

derazione della notifica intempestiva dell'aumento, la Commissione, successivamente alla domanda della ricorrente autorizzava il riporto al 1° trimestre 1981 dell'aumento concesso.

B — Lo svolgimento del procedimento

1. Con atto 10 dicembre 1980, registrato in cancelleria il 12 successivo, la ricorrente ha proposto alla Corte un ricorso inteso all'annullamento della decisione individuale 1° novembre 1980, deducendo, in sostanza, l'illegittimità della decisione generale n. 2794/80/CECA, di cui la decisione impugnata costituisce un provvedimento di attuazione.

2. La fase scritta si è svolta ritualmente.

3. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Conclusioni delle parti

Nell'atto introduttivo, la *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

«in via principale

— annullare la decisione individuale notificata dalla Commissione alla società ricorrente il 6 novembre 1980, nonché la decisione generale 31 ottobre 1980, n. 2794/80/CECA, pubblicata sulla GUCE n. L 291 in pari data, nelle parti in cui tale decisione costituisca presupposto della decisione individuale;

in via istruttoria:

— ordinare alla Commissione di mettere a disposizione della Corte tutta la documentazione relativa agli studi effettuati sullo stato dell'industria del tondino, e al parere obbligatorio del Comitato consultivo;

— disporre consulenza tecnica sullo stato di detta industria, onde accertare la sussistenza dei requisiti posti dall'art. 58 del Trattato;

in via consequenziale:

— rinviare la questione alla Commissione per i provvedimenti che l'esecuzione della decisione d'annullamento imposta, dichiarando l'obbligo della Commissione di prendere i provvedimenti atti ad assicurare un equo risarcimento del danno direttamente causato, e di concedere il giusto indennizzo.

Quanto alle spese:

— disporre la liquidazione a favore della ricorrente».

Nel controricorso, la *Commissione* conclude, se la Corte ritiene il ricorso ricevibile, che questa voglia:

— dichiarare il ricorso infondato;

— condannare la ricorrente alle spese.

Quanto ai provvedimenti istruttori chiesti dalla ricorrente, la Commissione si rimette alla saggezza della Corte, limitandosi a sottolineare che una eventuale consulenza tecnica dovrebbe vertere su tutta l'industria comunitaria globalmente considerata.

Il ragionamento seguito dalla Commissione per il complesso dei prodotti siderurgici viene esposto nella «richiesta di parere conforme del Consiglio» (controricorso, allegato I).

La *ricorrente* non formula, nella replica, conclusioni formali, ma chiede che la Commissione sia invitata a fornire i seguenti elementi, *per conoscere l'effettivo livello della domanda:*

— numero delle imprese che hanno chiesto la maggiorazione della quota;

— numero ed entità delle quote non utilizzate e trasferite (previo benestare o con semplice comunicazione successiva).

Nella controreplica, la *Commissione* reitera le conclusioni del controricorso.

Quanto alle nuove richieste di provvedimenti istruttori, la Commissione ritiene che queste non siano pertinenti.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

A — Osservazioni delle parti sulle misure anticrisi nell'ambito della politica siderurgica comunitaria

Nell'atto introduttivo, la *ricorrente* offre un prospetto ricapitolativo della politica siderurgica comunitaria. Essa vi evidenzia, fra l'altro, i seguenti punti:

1) L'adozione da parte della Commissione di un piano per *l'autolimitazione volontaria delle consegne,* entrato in vigore il 1° gennaio 1977, e che è durato, previa proroga, sino al 31 dicembre 1977. Tale piano rientrava nell'ambito degli orientamenti per la politica siderurgica, stabiliti dalla Commissione il 1° marzo 1977 e da questa sottoposti al Consiglio che li ha approvati nella riunione di Roma del 25 e 26 marzo. («Gli obiettivi perseguiti possono riassumersi in quattro grandi direzioni: mantenimento di un mercato unico e aperto; stabilizzazione e rammodernamento delle capacità produttive; azione di correzione del mercato, riconversione e riadattamento»; cfr. undicesima relazione generale sull'attività delle Comunità europee, pag. 92).

2) A seguito del fallimento di tale piano in determinati settori, la Commissione adottava la decisione 4 maggio 1977, n. 962/77/CECA (GU n. L 114, pag. 1), la quale imponeva i *prezzi minimi* di cui all'art. 61 del Trattato CECA. L'imposizione dei prezzi minimi veniva *prorogata sino al 31 dicembre 1978* con la decisione della Commissione 28 dicembre 1977, n. 3000/77/CECA (GU n. L 352, pag. 1), in quanto, fra l'altro, «l'offerta è di gran lunga superiore alla domanda» e «le condizioni del mercato dei tondi per cemento armato continuano a compromettere il conseguimento degli obiettivi di cui all'art. 3 del Trattato».

Nelle cause «tondi per cemento» (cause riunite 154/78, *Valsabbia e altri c/ Commissione,* Racc. 1980, pag. 907), la Corte, con sentenza 18 marzo 1980 rigettava più ricorsi con cui si impugnava la decisione n. 962/77/CECA. Nel motivare la legittimità di tale decisione, la Corte aveva in particolare respinto l'addebito, mosso alla Commissione, di non aver in-

staurato, anziché un regime di prezzi minimi, un *regime di quote di produzione* (punto 63 della motivazione della sentenza).

In una comunicazione dell'8 novembre 1979 sulle «misure anticrisi siderurgica della Comunità nel 1980», la Commissione aveva lasciato pensare che almeno nel settore del tondo per cemento armato, era lecito attendersi, nel corso del 1980, la reintroduzione, tutt'al più del regime dei prezzi minimi. Orbene, con decisione n. 2794/80/CECA, la Commissione introduceva una disciplina di quote di produzione, a valere trimestre per trimestre.

La *Commissione* ricorda, nel controricorso, gli sviluppi della politica svolta negli ultimi anni dalle istituzioni comunitarie per aiutare l'industria siderurgica a superare la grave crisi strutturale del settore. La politica svolta fino al 1978 è, comunque, ben nota alla Corte, essendo stata esposta nei processi «tondi per cemento armato».

L'azione della Commissione è stata articolata su tre piani:

— sul piano delle quantità da produrre, le imprese sono state invitate a impegnarsi a non superare, per ogni prodotto o gruppo di prodotti, delle quote di produzione fissate dalla Commissione ripartendo tra di loro gli ammontari totali che risultavano dai programmi previsionali «acciaio». La più grande parte delle imprese ha accettato tali impegni e, in generale, li ha rispettati;

— sul piano dei prezzi, la Commissione ha pubblicato dei *prezzi di orientamento* per ogni prodotto o gruppo di prodotti ed ha chiesto alle imprese di inserire tali prezzi nei loro listini, ciò che è stato largamente fatto. Per qualche prodotto — come i tondi per cemento armato — per cui gli impegni di limitazione della produzione non erano stati accettati in misura sufficiente, la Commissione ha fissato *prezzi minimi obbligatori*. È importante sottolineare l'interconnessione tra l'azione sul piano delle quantità e quella sul piano dei prezzi: la limitazione dell'offerta di prodotti siderurgici è stata sempre considerata un presupposto essenziale e una condizione sine qua non di ogni iniziativa di sostegno dei prezzi;

— la limitazione dell'offerta interna di prodotti siderurgici doveva essere accompagnata da un'azione relativa alle importazioni dai paesi terzi. La Commissione ha, in primo luogo, fissato dei *prezzi base* per i differenti prodotti: le importazioni a prezzo inferiore ad essi potevano essere considerate come «dumping»; una procedura ad hoc poteva sfociare nell'istituzione di un diritto antidumping sulle importazioni del prodotto in questione dal paese di origine. Inoltre, la Commissione ha concluso con numerosi paesi degli accordi informali, relativi sia alla quantità da importare che ai prezzi di vendita sul mercato comunitario. Infine, delle misure sono state prese per assicurare una migliore sorveglianza delle importazioni.

Gli effetti congiunti dei primi risultati della ristrutturazione e del miglioramento della congiuntura permisero, alla

fine del 1979, di alleggerire il sistema, abbandonando i prezzi minimi obbligatori per due dei tre prodotti per cui essi erano previsti. Qualche mese dopo, anche i prezzi minimi per i nastri larghi a caldo venivano aboliti (decisione della Commissione 4 agosto 1980, n. 2091/80/CECA, GU n. L 203, pag. 20).

Purtroppo, dopo i primi mesi dell'80, la situazione congiunturale peggiorava sensibilmente. A partire dal maggio le previsioni di produzione dei principali settori utilizzatori d'acciaio mostravano una netta tendenza al ribasso; gli ordini registrati dalle imprese diminuivano; la produzione di acciaio grezzo, nel giugno 1980, ancora più alta che nel giugno 1979, cominciava in luglio a diminuire; le previsioni di produzione delle imprese per il quarto trimestre 1980 risultavano inferiori del 20 % alla produzione effettuata nel quarto trimestre del 1979; il tasso di utilizzo delle installazioni, che nel secondo semestre 1980 era di circa il 70 %, scendeva nel mese di settembre al 58 % e le imprese prevedevano che esso avrebbe potuto scendere durante il quarto trimestre al disotto del 55 %. Tra il gennaio ed il settembre 1980, i prezzi dall'acciaio diminuivano del 13 %, mentre i costi di produzione aumentavano del 5 %. La Commissione aveva presentato un'analisi completa dell'evoluzione nel 1980 nel documento 6 ottobre dal titolo «Richiesta del parere conforme del Consiglio sull'introduzione di una disciplina di quote di produzione per la siderurgia» (COM/80/586 def.), qui allegato.

La Commissione fa inoltre presente che, in seguito all'aggravamento della crisi, le imprese rispettavano sempre di meno i programmi di consegna e rifiutavano infine di assumere impegni per l'ultimo trimestre del 1980 sia sul piano delle quantità che su quello dei prezzi.

Visto il fallimento dei mezzi d'azione non obbligatori per quanto riguarda tanto la produzione quanto i prezzi, alla Commissione appariva di non aver altra via che un intervento sulla produzione ai sensi dell'art. 58 del Trattato. La decisione generale n. 2794/80/CECA, che stabilisce le quote di produzione, s'impernia, come l'insieme della politica anticrisi nel settore siderurgico, sul principio fondamentale della solidarietà fra le varie imprese, enunciato nel preambolo del Trattato CECA e concretato in vari articoli (49, 53, n. 2, 56) e, soprattutto, nell'art. 3 (prevalenza dell'interesse *comune*, che presuppone il dovere di solidarietà).

La situazione del mercato del *tondino* peggiorava nei primi mesi dell'80, e sin dal maggio di detto anno si prospettava una situazione di crisi. La diminuzione degli ordini era, nel periodo maggio - settembre 1980, del 9,1 % per l'insieme della Comunità, con delle punte del 59 % nei Paesi Bassi, 57,3 % nel Belgio, 35,6 % nel Regno Unito. Anche i prezzi subivano una forte diminuzione (DM 100 in relazione ai prezzi di orientamento, ripresi dalla più gran parte dei listini).

Anche il tasso di utilizzo degli impianti era molto basso. La stessa Ferriera Padana, con una capacità di produzione di 230 400 tonn./anno, ha prodotto, nel periodo gennaio-ottobre 1980, 81 000 tonnellate.

La Commissione ha quindi ritenuto che anche per questo prodotto una disciplina di quote di produzione fosse indispensabile.

Secondo la Commissione, la decisione sulle quote di produzione ha avuto un effetto immediato sui prezzi. Infatti, numerose imprese, anche «bresciane», hanno modificato in rialzo i loro listini. Per i tondini, si può già constatare un aumento di DM 50 a tonnellata.

B — Motivi invocati nel ricorso

Primo motivo: violazione dell'art. 58, n. 1, del Trattato CECA

Richiamandosi alle tre condizioni cui questa disposizione subordina l'istituzione di un regime di quote di produzione, la *ricorrente* espone, nel ricorso, fra l'altro, i seguenti argomenti:

Per quanto riguarda la *riduzione della domanda*, essa contesta che questa riguardasse il tondo per *cemento armato*. Quand'anche si volesse ammettere — il che viene contestato dalla ricorrente — la possibilità di ricorrere all'art. 58, n. 1, pure in presenza di una riduzione della domanda *limitata a specifici prodotti e settori*, non avrebbe alcun senso, quando il settore in crisi fosse quello di un semilavorato (acciaio grezzo), ridurre d'imperio la domanda da parte delle fasi di lavorazione successive (come da parte delle industrie del tondo per cemento armato).

Quanto al requisito che «i modi di azione previsti dall'art. 57 non permettano», di contrastare la crisi manifesta della Comunità, la ricorrente fa carico alla Commissione di non aver cercato la cooperazione con i Governi per aumentare il consumo dei servizi pubblici, e di non aver fatto ricorso all'imposizione dei *prezzi minimi*, sistema che aveva *funzionato*, come questa Corte ha ritenuto nella sentenza «tondi per cemento» (punto 19 della motivazione).

Quanto all'*esistenza di una crisi manifesta*, la ricorrente contesta che questa sia esistita nell'industria siderurgica complessivamente considerata, ma essa tratta di questo argomento sotto l'aspetto «sviamento di poteri» (3° e 4° motivo).

La *Commissione* sostiene che sussistono le condizioni di cui all'art. 58, n. 1.

Contrariamente alla tesi della ricorrente, in una fase di bassa congiuntura, è il prezzo del tondino (prodotto finito relativamente semplice) che determina quello della materia prima, e cioè quello del rottame.

La Commissione ricorda le ragioni per le quali ha escluso, nell'ambito del suo ampio potere discrezionale in materia economica, il ricorso ai mezzi indiretti di cui all'art. 57.

Essa insiste, infine, sul carattere *comunitario* della crisi che si è prodotta nell'industria siderurgica.

Secondo motivo: violazione dell'art. 58, n. 2, del Trattato CECA

La *ricorrente* si lagna del fatto che le produzioni di riferimento sono state stabilite su una base *iniqua* in quanto si venivano così a premiare ingiustamente le imprese che, non avendo aderito, contrariamente alla ricorrente, al programma di riduzione volontaria delle consegne, e avendo trasgredito le norme impositive dei prezzi minimi, avevano mantenuto produzioni a livello superiore, oggi utilizzate come periodo di riferimento.

Essa contesta pure il carattere *retroattivo* della decisione generale, che ha retrodatato al *mese di ottobre* la decorrenza delle

quote, tenendo cioè conto anche della esecuzione di *ordini già acquisiti,* le cui scadenze le imprese dovevano rispettare.

Più genericamente, essa fa carico alla Commissione di non aver tenuto conto di principi definiti agli artt. 2, 3 e 4 del Trattato.

La *Commissione* ribatte che quanto la ricorrente richiede — cioè la penalizzazione delle imprese che non avessero rispettato gli impegni di autolimitazione — implicherebbe una legge penale retroattiva, contraria ai principi generali del diritto. D'altra parte, sul piano pratico, la ricorrente stessa non ha sempre rispettato i programmi di consegna.

L'inclusione della produzione realizzata nel mese di ottobre era necessaria, ad avviso della Commissione, per l'efficacia del sistema che si doveva instaurare. Inoltre, constatando che la produzione della ricorrente nell'ottobre 1980 era stata di 10 000 tonnellate, la Commissione sostiene che la quota modificata permetteva nei mesi di novembre e dicembre una produzione di quasi 8 000 tonnellate al mese, che corrisponde a quanto la ricorrente avrebbe, secondo il suo programma di produzione, in ogni caso realizzato.

Terzo motivo: sviamento di potere per illogicità manifesta e violazione del principio di proporzionalità

Secondo la *ricorrente,* la decisione generale è inficiata da una serie di illogicità, lacune ed incongruità, che la rendono inidonea allo scopo cui essa è apparentemente destinata, di guisa che le finalità perseguite sono diverse da quelle per il raggiungimento delle quali sono stati conferiti dal Trattato i relativi poteri.

Infatti, in un settore che denunciava una caduta dei prezzi non pare rimedio confacente quello di diminuire la produzione, senza potersi opporre alle importazioni da paesi terzi.

Inoltre, la decisione non tiene conto della situazione profondamente diversa esistente fra le imprese integrate, che hanno cioè il ciclo completo di produzione partendo dai rottami o minerali di ferro sino all'acciaio lavorato, da quelle, come la società ricorrente, che acquistano l'acciaio grezzo per sottoporlo a lavorazione.

Non si vede che beneficio possa derivare ai produttori d'acciaio grezzo che debbono diminuire la produzione, e quindi l'offerta, se nello stesso tempo viene fatta diminuire, in corrispondenza, la domanda da parte dei laminatoi non integrati e viceversa.

Ancora, la decisione generale comprende nelle quote massime anche il prodotto esportato in Stati extraeuropei, dove era in corso una contesa commerciale per il mantenimento di vecchi mercati insidiati dai nuovi concorrenti, e per la ricerca di nuovi sbocchi. Su tale contesa concorrenziale, le imprese comunitarie si troveranno, secondo la ricorrente, fortemente pregiudicate dalle quote di produzione.

Questi elementi, fra altri, rendono il provvedimento impugnato *inadatto allo scopo* e, quindi, sproporzionatamente gravoso per le imprese che vi sono assoggettate.

Secondo la *Commissione,* in effetti sotto questo titolo la ricorrente non adduce che motivi basati sulla pretesa violazione del principio di *proporzionalità.*

La Commissione contesta, sul piano pratico, che la mancata applicazione dell'art. 74 del Trattato CECA renderebbe inefficace il sistema delle quote ed eccessivi gli oneri che esso impone alle imprese.

Non si può comunque far dipendere la legalità di un atto legislativo dall'esistenza o l'inesistenza di altre misure di natura completamente diversa.

Venendo al caso concreto, la Commissione ricorda che ai sensi dell'art. 58, n. 1, la disciplina di quote di produzione può essere integrata con i provvedimenti previsti dall'art. 74 «per quanto necessario». La valutazione di questa necessità è una *scelta politica*, da effettuare ponderando, da una parte, l'utilità dei «provvedimenti» relativi alle importazioni e, dall'altra, la compatibilità di tali misure con le obbligazioni della Comunità verso i paesi terzi — in particolare nel quadro del GATT — nonché le ripercussioni che l'introduzione di restrizioni quantitative (si tratta proprio di questo) avrebbe sulle esportazioni di prodotti comunitari in generale e di prodotti siderurgici in particolare. Valutando questi diversi elementi, la Commissione ha ritenuto che fosse sufficiente il sistema esistente con qualche miglioramento (cfr. Raccomandazione n. 2797/80/CECA — GU n. L 291 del 31 ottobre 1980).

Quarto motivo: sviamento di potere per mancanza del presupposto oggettivo della crisi manifesta, per abnorme applicazione del principio di solidarietà

La *ricorrente* osserva che lo stesso concetto di crisi non è di facile ed univoca definizione, ed è oggetto di ampio dibattito fra gli economisti.

È tuttavia pacifico che, per ritenere esistente uno stato di crisi non è sufficiente guardare al calo dei redditi delle imprese, se non si considerano anche le *ragioni sostanziali* che hanno provocato la situazione. Diversi stati di «crisi» potrebbero essere provocati da più ragioni prevalenti.

In particolare, nessuno vorrà chiamare «crisi» le difficoltà in cui si viene a trovare parte di un settore produttivo a causa della maggiore modernità tecnologica, o della migliore combinazione delle risorse e conseguente maggiore produttività, delle restanti imprese appartenenti a quello stesso settore. Gli effetti della comparsa di una tecnica migliore sono tutti benefici per la collettività (cfr. *Salter*, Productivity and technical change, Londra, 1966, Trad. it. Torino, 1975, pag. 87).

Ove permanessero dubbi interpretativi sul concetto di «crisi» ai sensi del Trattato, dovrebbero applicarsi i principi generali che hanno trovato applicazione nel Trattato stesso. L'imposizione delle quote non può quindi tendere, o avere per effetto, risultati contrari agli obiettivi degli artt. 2, 3 e 4, e in particolare non può avere fra i suoi effetti, quelli di:

— ostacolare la distribuzione più razionale della produzione;

— perseguire direttamente o indirettamente l'applicazione di prezzi diversi da quelli più bassi possibili, purché comprensivi delle necessarie quote di ammortamento e di una normale remunerazione del capitale;

— incoraggiare le imprese a non sviluppare o migliorare il loro potenziale di produzione, ovvero penalizzare le imprese che tale potenziale abbiano migliorato;

— ostacolare l'espansione regolare e la modernizzazione della produzione così come il miglioramento della qualità;

— concedere a favore di imprese in determinate condizioni, una protezione nei confronti di altre imprese concorrenti che non sia giustificata da un illegittimo comportamento di queste ultime. («l'Alta Autorità nell'esercizo di uno dei suoi poteri ... non deve perdere di vista nessuno degli obiettivi del Trattato per raggiungere quello o quegli obiettivi cui mira la norma che essa intende applicare; essa deve evitare di trascurare gli obiettivi forse più importanti») (Conclusioni dell'avvocato generale Lagrange nella causa 1/54, Racc. 1954, pag. 57).

In questo contesto, la ricorrente osserva che esistono grosse acciaierie, attrezzate per una vasta gamma di produzioni assai più complesse ed elaborate del *tondino di ferro e che su tale prodotto caricano una quota di spese generali del tutto innecessarie.*

Tali imprese persistono nel difendere quello che per loro non può non essere un ramo secco, e pretendono dalla Comunità una protezione che annulli i traguardi raggiunti, sul piano della produttività, dalla imprese minori.

Attraverso le quote, la Commissione accorda questa tutela, *e priva così gli utilizzatori dei benefici economici delle dimensioni ottimali raggiunti dalle imprese italiane produttrici di tondino.*

Basandosi sulla sentenza della Corte nelle cause tra «tondi per cemento» (punto 49 della motivazione della sentenza), alle imprese italiane del tondino non può essere addossato *ulteriormente* l'onere di sopportare il costo dell'imprevidenza e degli errori altrui. Infatti, pagare il costo del rammodernamento della propria azienda e poi non poterne beneficiare perché altre imprese non hanno fatto altrettanto, è un sacrificio che non può essere imposto in nome del principio di «solidarietà» enunciato nel preambolo del Trattato CECA. È dall'azione che nasce la solidarietà, non dalla paralisi imposta all'iniziativa altrui. La solidarietà dev'essere un principio *attivo* e non una remora allo sviluppo.

La *Commissione* ribatte osservando che la tesi della ricorrente, secondo la quale le difficoltà di parte del settore produttivo dovute alla modernità tecnologica ed alla maggiore produttività delle restanti imprese di quello stesso settore non possono essere considerate «crisi» ai sensi del Trattato, è evidentemente una questione di filosofia economica e ben potrebbe ritenersi il contrario, visto che alcuni degli obiettivi previsti dall'art. 3 del Trattato (lett. a), e) in fine e d)) potrebbero ben essere messi in pericolo da una concorrenza eccessiva tra imprese. Tuttavia non vi è bisogno di risolvere la questione, dato che la crisi attuale è dovuta alla diminuzione della domanda e non alla concorrenza tra imprese siderurgiche. Conviene ricordare a questo proposito che la produzione *effettiva* di profilati leggeri realizzata nel quarto trimestre

1980 — come anche la produzione della ricorrente stessa — è inferiore alle quote di produzione decise dalla Commissione.

Quinto motivo: violazione dell'art. 58, nn. 1 e 2 del Trattato CECA per mancata audizione del Comitato consultivo e inesistenza degli studi preventivi con riferimento al tondino

La *ricorrente* si lamenta del fatto che nella decisione n. 2794/80/CECA non si fa menzione dell'avvenuta consultazione del Comitato consultivo, prescritta dall'art. 58, n. 1. Questa omissione costituisce, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità europea del carbone e dell'acciaio una violazione delle disposizioni formali ad substantiam, ai sensi dell'art. 33, 1° comma, del Trattato CECA, il che comporta l'annullamento della decisione (sentenza 11 febbraio 1955, Racc. vol. 1, pag. 183; sentenza 21 marzo 1955, Racc. vol. 1, pag. 223).

La ricorrente contesta pure che le quote siano state stabilite «in base a studi fatti in collaborazione con le imprese e le associazioni di imprese» come prescritto dall'art. 58, n. 2. Avere «studiato» il mercato dell'acciaio grezzo in collaborazione con associazioni di quel settore, ove fosse avvenuto, non equivale ad aver studiato anche il mercato del tondino.

La *Commissione* sostiene che entrambe queste censure sono false in fatto. Infatti, il Comitato consultivo ha espresso il suo parere il 16 ottobre 1980. D'altra parte, la Commissione, a norma degli artt. 46 e 48 del Trattato CECA effettua studi permanenti sull'andamento del mercato e sull'evoluzione dei prezzi. Questi studi sono stati integrati, conformemente all'art. 58, da riunioni di lavoro con le associazioni di imprese (due riunioni sono state tenute con l'ISA che raggruppa i produttori «bresciani»). Inoltre, tutte le imprese che hanno chiesto di esprimere individualmente il loro punto di vista ne hanno avuto l'opportunità.

Appendice ai motivi primo, secondo e quinto

Nel ricorso, la *ricorrente* assume che le violazioni della legge comunitaria da essa denunciate consistono in un uso abnorme dello strumento normativo, e nella trasgressione di norme sostanziali atte a garantire il corretto impiego di tale strumento. Pertanto tali violazioni evidenziano che la decisione generale, insieme a quella individuale, è stata emanata nel perseguimento di finalità diverse e in buona parte contrarie a quelle per cui dal Trattato erano stati conferiti i relativi poteri. Ne consegue che i vizi della decisione generale e di quella individuale costituiscono altrettanti vizi di *sviamento di potere* a danno delle imprese italiane del tondino e quindi sicuramente anche a danno dell'impresa ricorrente.

C — Argomenti svolti nella replica e nella controreplica

La *ricorrente* assume, nella replica, che la Commissione, nel controricorso non fa che evidenziare quel *travisamento dei fatti* che costituisce un profilo dello *sviamento di potere.*

Essa si lamenta innanzitutto del fatto che la Commissione si è comportata in ma-

niera esattamente contraria al suo assunto che esisterebbe una «interconnessione tra l'azione sul piano delle quantità e quella sul piano dei prezzi: la limitazione dell'offerta dei prodotti siderurgici è stata sempre considerata un presupposto essenziale e una condizione sine qua non di ogni iniziativa di sostegno dei prezzi». Infatti, la Commissione ha considerato le misure sui prezzi e quelle sulle quantità non come provvedimenti complementari, bensì come gradi di una escalation in cui una nuova e più grave misura viene adottata dopo aver constatato il fallimento di quella precedente. Tale progressione vede prima *l'autoriduzione volontaria delle consegne*, poi l'imposizione dei *prezzi minimi*, poi il *regime delle quote*. Il comportamento della Commissione è quindi del tutto irrazionale.

La ricorrente mette in ogni caso in dubbio la tesi secondo cui l'interconnessione fra prezzi e livelli di produzione porta necessariamente ai benefici che si intendevano conseguire. In realtà, se non si vuole rischiare di ridurre il reddito complessivo dei produttori, le misure sui prezzi vanno accompagnate non già dalla riduzione coercitiva dell'offerta, bensì dall'azione volta ad *aumentare la domanda* attraverso la ricerca di nuovi sbocchi commerciali. Nell'adottare invece la *più* grave misura delle quote, la Commissione non si è invece minimamente preoccupata di incoraggiare l'acquisizione di nuovi sbocchi, limitandosi ad affidarsi alla politica *antidumping*, e ciò, nel settore *siderurgico* solo nel 1980.

Queste considerazioni evidenziano l'irrazionalità e l'inefficienza del provvedimento impugnato che impone sacrifici innecessari ed inadeguati agli scopi dichiarati. Esse mettono in evidenza una violazione del principio di *proporzionalità*, che costituisce uno dei profili sotto cui si manifesta lo *sviamento di potere* già denunciato.

Un altro profilo (di cui al quarto motivo di ricorso) è la mancanza del presupposto oggettivo della crisi manifesta. Qui ancora, la Commissione è pervenuta alle sue conclusioni attraverso un *travisamento dei fatti*, attribuendo a tutti i prodotti situazioni sussistenti, tutt'al più solo per alcuni di loro.

La «richiesta di parere conforme del Consiglio» contiene l'indice che, a parere della Commissione, appare maggiormente rivelatore della crisi, e cioè *l'abbassamento dei tassi di utilizzo degli impianti*. Orbene esso è rilevato con esclusivo riferimento all'acciaio grezzo (pag. 4). A pag. 7 della «richiesta di parere» viene riportato un prospetto di quanto la produzione ha superato i programmi di consegna. Si ricava da esso che nel settore dei prodotti lunghi (cui il tondo appartiene) nei primi due trimestri del 1980 tutti i paesi della Comunità, (ad eccezione, per effetto di una lunga agitazione sindacale, del Regno Unito) hanno registrato sensibili superamenti dei programmi autoridotti di consegna. È quindi evidente che la produzione dei prodotti lunghi era in aumento, evidentemente per soddisfare una domanda, o previsione di domanda, altrettanto in aumento.

A giustificazione di questa indiscutibile contraddizione la Commissione oppone la sua tesi della «siderurgia globale».

Orbene, tale tesi non ha alcun fondamento né sul piano *normativo* né sul piano *logico;* e manca di qualsiasi fondamento anche sul piano del buon *senso.*

Sul piano normativo, l'allegato I del Trattato CECA individua, sotto la voce «siderurgia», cinque distinti settori e, all'interno di ciascuno di essi, singoli prodotti o categorie di prodotti (venti complessivamente). Ognuno di questi prodotti ha un proprio mercato, una propria congiuntura, che non solo non è necessariamente uguale a quella degli altri, ma può essere contrapposta, dato che taluni di questi settori entrano *in concorrenza* fra loro: si pensi, ad esempio, all'offerta di abitazioni, che è notoriamente concorrenziale a quella di automobili, per cui le famiglie devono, normalmente, scegliere fra l'uno e l'altro. Per cui una elevata domanda di automobili favorirà i produttori di laminati piatti, a danno di quelli di tondi, e viceversa.

È innegabile che la riduzione della produzione nel settore del tondino non ha alcun riflesso sul settore dei prodotti piatti, e ha *riflessi negativi* riguardo a una crisi di sovraproduzione dell'acciaio grezzo, in quanto diminuisce ulteriormente gli sbocchi di questa ultima produzione.

Il travisamento dei fatti diventa anche più grave nel passare dal quadro generale alla situazione particolare della ricorrente. Infatti, la Commissione accenna ad una eventuale *irricevibilità* del ricorso per avere la ricorrente prodotto al di sotto della quota ad essa assegnata: il che la renderebbe priva di interesse all'impugnazione del provvedimento. Orbene, per adempiere ai propri impegni contrattuali assunti *precedentemente all'ottobre 1980,* la ricorrente aveva dovuto presentare alla Commissione una domanda di aumento della quota, ai sensi dell'art. 14 della decisione n. 2794/80/CECA. La Commissione si decideva solo in data *18 dicembre 1980* ad evadere positivamente l'istanza di guisa che l'aumento non avrebbe potuto essere utilizzato prima della fine dell'ultimo trimestre del 1980. La ricorrente aveva dovuto ricorrere, onde adempiere i summenzionati impegni ad operazioni speciali (acquisti da altre imprese; acquisti sul mercato del ferro tondo).

Per quanto riguarda il *secondo mezzo,* la ricorrente assume che in realtà l'art. 58, n. 2, del Trattato CECA pone, prima ancora dei principi definiti dagli artt. 2, 3 e 4 del Trattato, il requisito dell'equità, imponendo all'Alta Autorità di stabilire le quote *equamente.*

La produzione di una impresa che, come la ricorrente, ha aderito all'autoriduzione delle consegne, e ha rispettato i prezzi minimi, non è *paragonabile* alla produzione di un'impresa che ha invece consegnato liberamente, magari in violazione dei prezzi imposti. Le quantità prodotte nel primo caso sono infatti, ovviamente, non indicative di una situazione normale, ma rappresentano, al contrario, una produzione *ridotta* per motivi legali, e non economici. Ora prendere queste quantità come produzione di riferimento, e metterle sullo stesso piano di quelle delle im-

prese non aderenti ai programmi di autolimitazione, e magari condannate per violazione dei prezzi minimi, vuol dire procedere *non equamente.*

Per provare il rispetto dell'autoriduzione delle consegne, la ricorrente espone, a pag. 14 della replica, una tabella riferita a trimestri.

La ricorrente contesta poi l'asserzione della Commissione che «sembra difficile far dipendere la legalità di un atto legislativo dall'esistenza o l'inesistenza di altre misure di natura completamente diversa, anteriori o posteriori, o addirittura da circostanze di fatto del tutto indipendenti dall'azione della Comunità».

Così dicendo, la Commissione nega l'esistenza stessa del principio di *proporzionalità.* Secondo questo principio, sono legittimi solo quegli interventi d'imperio, limitativi dei diritti delle imprese e degli Stati, che siano proporzionali all'entità del risultato conseguito. Se tale risultato non è raggiungibile perché la misura impositiva è inefficiente allo scopo, quella misura sarà anche illegittima. Per questo l'indagine sull'indoneità dell'atto a conseguire quella finalità che si prefigge è presupposto inderogabile per valutare la proporzionalità fra la limitazione imposta ai diritti delle imprese e il beneficio cui si mira.

Un altro motivo che rende gli atti impugnati inidonei allo scopo e quindi sproporzionati alla limitazione imposta e al danno arrecato, è il fatto che le quote sono concesse anche ad aziende che non sono più nelle condizioni tecniche o giuridiche per produrre. Si aggiunga a ciò la possibilità che di queste quote si faccia commercio, anche da parte di chi in ogni caso non sarebbe in grado di utilizzarle.

Si tratta di una ulteriore distorsione, che va a beneficio solo di chi si renda acquirente di quelle quote e veda così aumentare le proprie possibilità sul mercato, con alterazione immotivata della libera concorrenza.

La ricorrente assume infine che il *quinto motivo* di ricorso ha trovato ampia conferma nei fatti esposti dalla Commissione, e nella richiesta di parere.

Infatti, la Commissione ha dichiarato, nel controricorso, di aver iniziato gli «studi» ai sensi dell'art. 56, n. 2, del Trattato CECA, *pochi giorni prima* del preannuncio ufficiale del provvedimento, ormai completo in tutte le sue parti. Secondo la Commissione, si trattava solo degli «studi permanenti» che la Commissione effettua in conformità agli artt. 46 e 48 dello stesso Trattato, integrati da «riunioni di lavoro» con un'associazione.

Spetta alla Corte dire se gli studi di cui all'art. 58 possano essere assorbiti da quelli di cui agli artt. 46 e 48. La questione non solo è della massima importanza, ma interessa rilevanti aspetti di carattere *costituzionale.* Infatti, il Trattato CECA ha preteso che la norma impositrice o limitativa nascesse dallo studio

concertato con gli interessati della situazione cui la norma progettata intendeva porre rimedio.

Nella controreplica, la Commissione, prima di esaminare gli argomenti avanzati dalla ricorrente nella replica, dà un'idea della situazione attuale del mercato dell'acciaio e degli effetti del sistema delle quote.

Essa osserva fra l'altro che per quanto riguarda i prodotti finiti, all'introduzione del sistema di quote ha fatto seguito, salvo alcune eccezioni, un *aumento* dei prezzi di DM 50-100 la tonnellata. È interessante ricordare che la produzione di prodotti del gruppo IV — gli unici che la ricorrente fabbrichi — è stata inferiore alle quote di produzione dell'11,8 % nella Comunità a nove e del 7,5 % in Italia (quarto trimestre 1980 in relazione al quarto trimestre 1979).

L'istituzione del sistema delle quote ha avuto, in un primo tempo, un effetto positivo anche sui prezzi di questo prodotto. Sucessivamente, la domanda è divenuta — tanto a causa della stagione invernale che della crisi del settore della costruzione — così debole che i prezzi sono di nuovo ribassati.

La Commissione ha in conseguenza ridotto le quote di produzione per il primo trimestre 1981.

Quanto al merito, la Commissione esamina anzitutto gli argomenti relativi all'*asserita violazione del principio di proporzionalità.*

Riferendosi all'esame svolto dalla ricorrente delle misure anticrisi adottate dalla Commissione, questa sottolinea che la ricorrente dimentica sia che gli impegni di riduzione volontaria erano accompagnati da impegni in materia di prezzi (prezzi di orientamento) sia che tali impegni di riduzione continuavano quando furono istituiti prezzi minimi obbligatori.

Quanto all'opinione della ricorrente secondo cui la Commissione avrebbe dovuto seguire una politica del tutto diversa cercando di aumentare la domanda di prodotti siderugici attraverso la ricerca di nuovi sbocchi commerciali, la Commissione fa osservare che tale via supera i limiti dei suoi poteri e, forse, anche quelli di ogni autorità pubblica, l'andamento della congiuntura mondiale essendo molto difficile da influenzare.

La Commissione contesta inoltre l'argomento della ricorrente secondo cui la decisione sulle quote sarebbe, d'altra parte, viziata, le quote essendo concesse «ad aziende che non sono più nelle condizioni tecnico-giuridiche per produrre», e dalla possibilità di cessione delle quote stesse. Infatti, solo le «imprese dell'industria siderugica» cioè le imprese che svolgono un'attività di produzione sono destinatarie della decisione n. 2794/80/CECA. Inoltre, ciò che conta ai fini della disciplina delle quote è il volume globale della produzione, gli eventuali scambi tra imprese, che non modificano tale volume essendo irrilevanti ed anzi utili per realizzare l'equilibrio ottimale della produzione.

Rilevando che questi argomenti sono addotti dalla ricorrente per provare la violazione del principio di proporzionalità, la Commissione, dopo aver ricordato le sue riserve di principio, ritiene che tale vizio della decisione generale non sia provato. La ricorrente ritiene che le riserve di principio della Commissione porterebbero a negare il principio di proporzionalità stesso. Ciò non è esatto: la

Commissione ritiene che il rispetto del principio di proporzionalità possa essere controllato in relazione a un solo atto giuridico o, al massimo, a più atti giuridici interdipendenti relativi ad un unico soggetto (esempio: organizzazione comune di mercato per un certo prodotto). Pensare il contrario equivarrebbe a paralizzare gli organi legislativi della Comunità, la validità di ogni atto potendo allora essere messo in discussione sui piani più diversi (relazioni esterne, aiuti, politica sociale, diritti doganali, traffico di perfezionamento, politica monetaria, politica di congiuntura) e persino da fatti successivi all'atto stesso. Questa tesi è paradossale: la Commissione spera che la Corte espliciti la sua giurisprudenza in materia, enunciando chiaramente i limiti del controllo giurisdizionale del rispetto del principio di proporzionalità. Tali limiti risultano del resto dall'analisi della giurisprudenza in materia. In proposito, la Commissione cita le ventuno sentenze nelle quali la Corte ha menzionato il principio di proporzionalità. Essa ne conclude che in tutti questi processi — e ancora più nei vari casi in cui la Corte ha ritenuto l'invalidità di un atto comunitario — l'esame compiuto dalla Corte è stato molto più ristretto di quello che la ricorrente domanda in relazione al regime delle quote. Applicando questa giurisprudenza consolidata al presente processo, la Corte dovrebbe valutare se unicamente il sistema delle quote di produzione, in quanto tale, come previsto dalla decisione n. 2794/80/CECA, impone alle imprese oneri eccessivi e ingiustificati in rapporto agli scopi perseguiti.

La Commissione procede poi all'esame dello *sviamento di potere,* in primo luogo se ed in quanto questo riguardi la *decisione generale.*

In proposito, la Commissione contesta che vi sia stato un travisamento dei fatti da parte sua. Essa osserva che alla pag. 4, lett. b), della «richiesta di parere conforme del Consiglio», essa ha riportato i risultati di un'indagine sui programmi di produzione di acciaio grezzo: essa è preceduta (pagg. 1-3) da una serie di dati concernenti la riduzione della domanda nonché l'evoluzione degli ordini e seguita da un'analisi dell'evoluzione dei prezzi e dei costi di produzione (pag. 5) e delle loro conseguenza sulla situazione finanziaria delle imprese. Inoltre, la Commissione ha completato nel suo controricorso il quadro d'insieme, necessariamente sintetico, contenuto nella «richiesta» con dei dati relativi alla situazione delle imprese produttrici di tondini. Orbene, la ricorrente ignora tutto ciò.

Quanto all'asserzione della ricorrente secondo cui essa avrebbe dimostrato l'aumento della domanda e l'inesistenza della crisi, la Commissione ribatte che la situazione attuale del mercato del tondino — già ricordata — dimostra la giustezza dell'analisi della Commissione.

La Commissione soggiunge che essa non ha mai sostenuto la tesi della «siderurgia globale» e non è tenuta a difenderla.

Per quando riguarda la *decisione individuale,* considerata sotto l'aspetto della censura di *sviamento di potere,* la Commissione asserisce che la decisione di aumento delle quote per il quarto trimestre 1980 è stata notificata alla ricorrente il 18 dicembre 1980, troppo tardi perché essa potesse trarne vantaggio. La Commissione ha successivamente, a domanda

dell'interessata, autorizzato il riporto al primo trimestre 1981 dell'aumento concesso. La causa di irricevibilità del ricorso che la Commissione aveva prospettato non sussiste.

La Commissione nega poi di aver violato il *principio di equità* sancito dall'art. 58, n. 2, del Trattato. Essa insiste nella tesi sostenuta nel controricorso, secondo la quale la penalizzazione delle imprese che non avessero assunto o rispettato gli impegni di autolimitazione sarebbe contraria ai principi generali di diritto. D'altra parte, nonostante le cifre riportate nella replica, la Commissione afferma che la ricorrente ha spesso superato i programmi di consegna (cfr. controreplica, Allegato I) in particolare nei mesi che hanno servito da riferimento per le quote del quarto trimestre 1980 (cfr. pag. 11 del controricorso).

La Commissione contesta infine l'esattezza dell'assunto della ricorrente secondo cui la Commissione avrebbe «confessato» di non aver effettuato gli studi previsti dall'art. 58, n. 2, e di essersi limitata agli studi permanenti sulla base degli artt. 46 e 48 del Trattato CECA. Infatti, la Commissione ha, fra i suoi compiti, quello di raccogliere le informazioni necessarie per lo svolgimento della sua mansione. I risultati di questa attività permanente costituiscono la tela di fondo della politica comunitaria; essa viene, volta a volta, integrata con studi ad hoc, a seconda dell'esigenza del momento e dei requisiti normativi. Nella fattispecie questi studi ad hoc hanno comportato riunioni con *tutte* le organizzazioni professionali interessate. Tra queste riunioni, sono menzionate nel controricorso solo quelle tenute con l'ISA, che raggruppa i produttori bresciani.

La ricorrente non fa parte di questa associazione e non ha quindi potuto far valere attraverso di essa le sue opinioni. Essa avrebbe potuto chiedere di esser ricevuta da sola, ma non lo ha fatto.

Il problema dell'assorbimento dell'art. 58, n. 2, negli artt. 46 e 48 non si pone.

IV — La fase orale del procedimento

La ricorrente, con l'avv. Giuseppe Celona, e la Commissione, rappresentata dal sig. Alberto Prozzillo, hanno svolto le proprie difese orali all'udienza del 15 settembre 1981.

Dato che la Commissione ha prodotto un prospetto relativo alla produzione della ricorrente rispetto alle sue quote per il periodo ottobre 1980 - giugno 1981, la Corte ha assegnato un termine alla ricorrente per rispondere per iscritto su questo punto. La ricorrente ha fornito risposta il 28 settembre 1981. La Commissione ha inviato le proprie osservazioni il 20 ottobre 1981.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 29 ottobre 1981.

In diritto

1 Con atto depositato in cancelleria il 12 dicembre 1980, la società Ferriera Padana, produttrice di tondini per cemento, ha proposto a questa Corte, ai sensi dell'art. 33, 2° comma, del Trattato CECA, un ricorso inteso all'annullamento della decisione individuale della Commissione 1° novembre 1980, modificata il 18 novembre successivo, relativa alla fissazione delle quote di produzione della ricorrente per il quarto trimestre 1980, in attuazione della decisione della Commissione 31 ottobre 1980, n. 2794/80/CECA, che stabilisce una disciplina di quote di produzione di acciaio (GU n. L 291, pag. 1).

2 Col ricorso la ricorrente non lamenta l'inesatta fissazione delle quote individuali nei suoi confronti. Essa deduce l'illegittimità della decisione impugnata in quanto questa sarebbe stata adottata in attuazione della decisione generale n. 2794/80/CECA, ch'essa ritiene illegittima perché in contrasto con i principi generali di diritto comunitario nonché con l'art. 58, nn. 1 e 2, del Trattato CECA.

Sulla violazione delle forme sostanziali

3 La ricorrente fa riferimento, in primo luogo, alla mancata consultazione del comitato consultivo prescritta dall'art. 58, n. 1, del Trattato CECA e, in secondo luogo, all'inosservanza dell'obbligo di procedere a studi in collaborazione con le imprese e associazioni d'imprese, imposto dal n. 2 dello stesso articolo. Essa sostiene, al riguardo, che la dicisione n. 2794/80/CECA, nei suoi considerandi preliminari, non fa menzione dell'avvenuta consultazione del comitato consultivo e che gli studi sono stati effettuati in collaborazione con la sola associazione dei produttori di acciaio grezzo, restandone esclusi i produttori di tondo per cemento. Inoltre, il termine entro il quale tali studi sono stati eseguiti dimostra che essi si riferivano in realtà a un fatto compiuto.

4 Questi mezzi vanno respinti. Innanzitutto, l'affermazione secondo cui non è stato sollecitato il parere del comitato consultivo non è esatta in quanto la dicisione impugnata fa espressa menzione dell'avvenuta consultazione e la

Commissione ha precisato, senza essere smentita, che il comitato consultivo ha emesso il proprio parere il 16 ottobre 1980.

5 In secondo luogo, l'obbligo della Commissione di effettuare studi in collaborazione con le imprese e associazioni di imprese va interpretato in senso più ampio di quanto non faccia la ricorrente. Infatti la Commissione assume informazioni sulla situazione generale dell'industria siderurgica e dei suoi vari settori procedendo a studi permanenti. Al riguardo va ricordato che, a norma dell'art. 46 del Trattato CECA, le imprese e le loro associazioni hanno facoltà di presentare all'Alta Autorità qualsiasi suggerimento od osservazione sui problemi che le riguardano. Per di più, la ricorrente è tenuta, al pari di ogni altra impresa siderurgica, a comunicare regolarmente alla Commissione i dati riguardanti la propria produzione nonché i prezzi praticati. La Commissione, inoltre, ha effettuato studi specifici ai fini della disciplina delle quote. Questi diversi elementi costituiscono gli studi, ai sensi dell'art. 58, n. 2, del Trattato CECA, di cui la Commissione ha potuto tener conto.

6 Anche se la Commissione è tenuta a consultare le imprese e le associazioni di imprese nell'effettuare tali studi, ciò non comporta l'obbligo di consultare individualmente le singole imprese, né quello di ottenere il consenso delle imprese siderurgiche in ordine alle misure proposte a norma dell'art. 58. Nel caso di specie la Commissione ha provveduto ad informare le imprese siderurgiche dei provvedimenti che intendeva adottare ed ha tenuto riunioni con le associazioni delle imprese interessate, ivi compresa l'associazione dei produttori italiani di tondi per cemento, consentendo a queste ultime di farle conoscere le loro proposte. La ricorrente, pur non aderendo a tale associazione, avrebbe potuto esprimere il proprio parere in forma individuale se ne avesse fatto richiesta. La Commissione ha quindi assolto l'obbligo di effettuare studi in collaborazione con le imprese e associazioni d'imprese.

Sulla violazione dell'art. 58, n. 1 del Trattato CECA

7 La ricorrente sostiene che i presupposti indicati all'art. 58, n. 1, del Trattato CECA, e cioè il verificarsi di una riduzione della domanda che configuri una crisi manifesta e l'insufficienza dei modi d'azione contemplati all'art. 57 a porvi rimedio, non sussistevano nel settore dei tondi per cemento e che quindi la disciplina delle quote istituita in tale settore era priva di ogni giustificazione.

8 Per quanto riguarda la riduzione della domanda, la ricorrente contesta che questa riguardasse i tondi per cemento armato. In un documento del luglio 1980 la Commissione avrebbe indicato cali della domanda proveniente dai mercati delgi Stati Uniti e dell'Iran. Orbene, a parere della ricorrente, i tondi per cemento non sono interessati dal primo mercato in ragione del costo del trasporto, mentre la flessione registrata sul secondo avrebbe reso necessaria la ricerca di mercati sostitutivi più che la riduzione della produzione. Il calo dei prezzi dei tondi per cemento armato menzionato dalla Commissione sarebbe dovuto alla riduzione dei prezzi della materia prima ed all'inasprimento della concorrenza. L'argomento della Commissione secondo cui il prezzo dei rottami di ferro, materia prima dei tondi per cemento, viene determinato dal prezzo del prodotto finito non sarebbe decisivo dato che i rottami di ferro fungono da materia prima per una vasta gamma di prodotti finiti o semilavorati. La Commissione, nella richiesta di parere conforme indirizzata al Consiglio, avrebbe d'altronde rilevato che la produzione nel settore dei laminati (di cui fa parte il tondo per cemento) tendeva a superare sensibilmente i programmi volontari di consegna. Indubbiamente tale fenomeno sarebbe giustificato dalla necessità di far fronte ad una domanda crescente ovvero a previsioni anch'esse in tal senso.

9 Questi mezzi non possono essere accolti. Risulta dal fascicolo che, al momento dell'istituzione del sistema di quote vi era una notevole flessione della domanda in tutti i settori di impiego dell'acciaio, compreso quello edilizio, che rappresenta lo sbocco dei prodotti di cui trattasi, flessione dovuta alla congiuntura economica. Tale calo della domanda, assieme all'esistenza di rilevanti scorte risultanti dalla precedente sovrapproduzione, ha provocato la riduzione della produzione ed il calo dei prezzi. Ciò è confermato dal fatto che la produzione della ricorrente nei primi dieci mesi del 1980 è ammontata a 81 000 tonnellate contro una capacità produttiva di 230 400 tonnellate. D'altronde, la Commissione, ai sensi dell'art. 58, non è tenuta a constatare nella propria decisione l'esistenza di una crisi manifesta in ciascun settore dell'industria siderurgica qualora, come nella fattispecie, sussista manifestamente una crisi generale.

10 La ricorrente sostiene altresì che la Commissione non si è avvalsa dei mezzi d'azione di cui all'art. 57 del Trattato CECA, che avrebbero consentito di fronteggiare la crisi. Essa avrebbe dovuto rivolgersi ai Governi per far incrementare i consumi pubblici dei tondi per cemento. Essa avrebbe dovuto ricorrere altresì all'imposizione di prezzi minimi, che costituisce il rimedio specifico contro la caduta dei prezzi.

11 In caso di crisi manifesta, l'art. 58 del Trattato CECA conferisce alla Commissione un ampio potere di valutazione che la Commissione ha esercitato adottando la decisione n. 2794/80/CECA. La Commissione ha esposto i motivi per cui essa riteneva che i mezzi d'azione di cui all'art. 57 non consentissero di fronteggiare la crisi. Essa ha considerato di non poter prendere misure per influenzare il consumo generale nella congiuntura attuale. Le imprese siderurgiche, che avrebbero rispettato sempre meno i propri impegni individuali di consegna, si sarebbero rifiutate di impegnarsi nuovamente per l'ultimo trimestre 1980. La Commissione ha concluso quindi che i mezzi d'azione indiretta a sua disposizione si erano rivelati insufficienti e che si rendeva necessario intervenire direttamente al fine di ristabilire l'equilibrio tra l'offerta e la domanda. Non avendo la Commissione travalicato i limiti del proprio potere di valutazione nel giungere a quest'ultima conclusione, il mezzo va respinto.

Sulla violazione dell'art. 58, n. 2, del Trattato CECA

12 La ricorrente sostiene che la Commissione non ha stabilito equamente le quote, tenendo conto dei principi definiti agli artt. 2, 3 e 4 del Trattato CECA.

13 Essa deduce, innanzitutto, che le imprese che avevano osservato le riduzioni volontarie delle consegne e i prezzi minimi si trovano svantagiate.

14 Ora, la ricorrente fa parte delle imprese che non hanno rispettato i propri impegni di limitazione delle consegne. Essa non può quindi dolersi del trattamento eccessivamente favorevole che verrebbe riservato a tali imprese. In effetti, la sua quota per il periodo in causa è stata calcolata sulla base di due mesi, cioè ottobre 1978 e novembere 1979, compresi in trimestri in cui la ricorrente ha oltrepassato il proprio programma volontario di consegne del 13 % e, rispettivamente, del 37 %, e di un terzo mese, cioè dicembre 1977, comprese in un trimestre in cui la produzione della ricorrente era inferiore del 7 % al programma volontario di consegne.

15 In secondo luogo, la rocorrente critica, da un lato, il fato che la decisione n. 2794/80 (CECA, entrata in vigore alla data di pubblicazione nella Gaz-

zetta ufficiale delle Comunità europee il 31 ottobre 1980 prevede quote di produzione sin dal 1° ottobre 1980 e, dall'altro, la giustificazione addotta dalla Commissione quanto al carattere retroattivo di tale decisione.

16 Circa il primo punto va precisato innanzitutto che la decisione n. 2794/80/CECA non ha avuto un vero e proprio effetto retroattivo in quanto le imprese potevano adeguare la produzione dei mesi di novembre e dicembre per tener conto delle loro rispettive quote per il trimestre ed evitare, in tal modo, qualsiasi infrazione. In secondo luogo, benché, in linea di massima, il principio della certezza delle situazioni giuridiche osti a che l'efficacia nel tempo di un atto comunitario decorra da una data anteriore alla sua pubblicazione, una deroga è possibile, in via eccezionale, qualora lo esiga lo scopo da raggiungere e purché il legittimo affidamento degli interessati sia debitamente rispettato.

17 Nel caso di specie era necessario includere nella disciplina il mese di ottobre per evitare che le imprese aumentassero la loro produzione in ottobre in previsione delle riduzioni da applicare in seguito.

18 La ricorrente sostiene, riguardo a tale giustificazione della retroattività della decisione, di avere, dal canto suo, mantenuto la propria produzione al livello dei mesi precedenti e di ritenere iniquo dover pagare lo scotto di comportamenti altrui.

19 Tale censura va respinta. Il fatto che talune imprese non abbiano aumentato la loro produzione in ottobre in vista della fissazione di quote per i mesi successivi non può legittimarle ad esigere un trattamento particolare.

20 D'altronde, la Commissione ha rispettato il legittimo affidamento degli interessati mediante la comunicazione 11 ottobre 1980 (GU n. C 264, pag. 2), secondo cui essa aveva intenzione di includere il mese di ottobre nel sistema delle quote, e mediante la decisione pubblicata lo stesso giorno (GU n. L 268, pag. 25), che faceva obbligo alle imprese di fornire informazioni relative alla loro produzione del mese di ottobre 1980: È vero che nella comuni-

cazione 11 ottobre 1980 la Commissione non indicava quale sarebbe stata l'entità delle quote, il che poteva impedire alle imprese di trarre dalla raccomandazione della Commissione conseguenze precise per evitare che la loro produzione fosse eccessiva rispetto alle quote che sarebbero state loro assegnate per l'intero trimestre; ciò non toglie, però, che le imprese furono informate delle intenzioni della Commissione.

21 In terzo luogo, la ricorrente fa carico alla Commissione di non aver tenuto conto dei principi stabiliti dagli artt. 2, 3 e 4 del Trattato CECA. Tale mezzo non è sviluppato in maniera abbastanza precisa da consentire alla Corte di pronunciarsi al riguardo, e va ricordato 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.

Sulla violazione del principio di proporzionalità

22 La ricorrente fa carico alla Commissione di non aver adottato i provvedimenti contro le importazioni che l'art. 74 del Trattato CECA contempla per il caso in cui le importazioni rechino o minaccino di recare un pregiudizio grave alla produzione, nel mercato comune, dei prodotti similari o direttamente concorrenti.

23 Dalla lettera dell'art. 58 emerge che la Commissione può, «per quanto necessario», adottare provvedimenti a norma dell'art. 74, nonché ogni altro eventuale provvedimento ai sensi dell'art. 58. La valutazione della necessità di tali provvedimenti spetta alla Commissione, salvo restando il controllo, da parte della Corte, della legittimità dell'esercizio di tale potere.

24 A questo proposito, va sottolineato che la ricorrente non ha addotto alcun elemento a sostegno della sua tesi secondo cui la Commissione avrebbe abusato del suo potere discrezionale. Al contrario, già prima dell'istituzione del sistema delle quote, la Commissione aveva preso dei provvedimenti per il controllo del livello dei prezzi e del volume delle importazioni di prodotti siderurgici da paesi terzi. Essa ha, in particolare, fissato un prezzo base, concluso accordi coi paesi terzi e adottato provvedimenti di vigilanza. Quando ha emanato la decisione n. 2794/80/CECA, essa ha ulteriormente rafforzato

tale controllo e rivisto i prezzi base. Secondo i dati forniti dalla Commissione, il livello delle importazioni si è peraltro abbassato tra il 1977 e il 1979 e tale tendenza si è protratta prima e dopo l'introduzione del sistema delle quote. Non si può quindi far carico alla Commissione di non essersi adeguatamente battuta contro le importazione da paesi terzi.

25 Va altresì sottolineato che, nelle trattative con i paesi terzi, la Commissione deve sormontare difficoltà non trascurabili in quanto la CECA è prevalentemente esportatrice d'acciaio; pertanto, essa deve ad un tempo garantire la continuità delle esportazioni comunitarie e tentare di arginare le importazioni nella Comunità; se avesse adottato decisioni restrittive non concordate con i paesi terzi, avrebbe potuto provocare da parte di questi provvedimenti di ritorsione nocivi agli interessi comunitari.

26 Secondo la ricorrente, inoltre, i produttori di acciaio grezzo, costretti a ridurre la loro produzione, non hanno ricavato alcun beneficio dalla contemporanea riduzione della domanda da parte dei laminatoi non integrati. La Commissione, che non avrebbe tenuto in considerazione la diversa situazione di questi ultimi, non avrebbe dovuto trattarli alla stessa stregua delle imprese integrate.

27 Va ricordato che le imprese quali la ricorrente, pur non avendo subito tutte una crisi della stessa portata di quella che ha colpito le imprese integrate, sono state costrette anch'esse a ridurre la loro produzione a causa del calo della domanda. La Commissione, dopo aver deciso l'istituzione di un sistema generale di quote, non poteva distinguere fra le imprese integrate e quelle non integrate se voleva raggiungere lo scopo della riduzione della produzione.

28 La ricorrente critica altresì il fatto che nelle quote massime sia stato compreso il prodotto destinato all'esportazione nei paesi terzi, il che avrebbe indebolito le imprese della Comunità di fronte all'aspra concorrenza in corso su tali mercati.

29 La ricorrente, tuttavia, non ha addotto al riguardo alcuna prova della perdita di mercati né della necessità, in cui sarebbe venuta a trovarsi, di respingere ordinativi di esportazione in paesi terzi. Inoltre, la Commissione ha sottolineato la sua disponibilità a concedere un aumento sulle quote, in conformità all'art. 14 della decisione n. 2794/80/CECA, nel caso in cui un produttore si fosse trovato nell'impossibilità di aumentare il volume delle proprie esportazioni nei paesi terzi. Tale censura va quindi disattesa.

Sull'assenza di crisi manifesta e l'abnorme applicazione del principio di solidarietà

30 La ricorrente deduce che le difficoltà di una parte del settore produttivo dovute alla maggiore modernità tecnologica e alla maggiore produttività delle altre imprese non sono equiparabili ad una crisi manifesta ai sensi del Trattato. A suo avviso, se il tasso di utilizzazione degli impianti era esiguo, ciò era dovuto ad una espansione irragionevole legata agli aiuti pubblici. Per giunta una crisi è, per sua stessa natura, temporanea, mentre la Commissione si adoperava da cinque anni a fronteggiare le difficoltà della siderurgia europea. Infine, sempre secondo la ricorrente, non poteva imporsi alle imprese che avevano provveduto al proprio rammodernamento il sacrificio di non beneficiarne perché altre imprese non avevano fatto altrettanto.

31 Le censure mosse dalla ricorrente si risolvono nel sostenere che le piccole imprese, più efficienti, avrebbero dovuto venire escluse dal sistema di quote. Orbene, ove la Commissione non avesse assoggettato a tale disciplina le piccole e medie imprese che, a dire della ricorrente, coprono il 33 % del fabbisogno del mercato comune, qualsiasi sistema di quote sarebbe stato privo di efficacia.

32 Al riguardo va ricordato che nella sentenza pronunziata il 18 marzo 1980, nella causa «Tondi per cemento» (Valsabbia, Racc. pag. 907, punto 80), la Corte ha dichiarato che

«il Trattato, allorché contempla in determinati casi ben precisati interventi d'autorità, apporta delle deroghe alle norme ordinarie che disciplinano il funzionamento del mercato comune e si ispirano al principio dell'economia di mercato».

Tali considerazioni si applicano, con lo stesso vigore, nel caso di specie.

33 Circa il periodo di tempo durante il quale può esservi una crisi manifesta ai sensi dell'art. 58, le osservazioni della ricorrente, anche se il settore siderurgico ha conosciuto difficoltà evidenti, non sono pertinenti in quanto la Commissione ha constatato la crisi manifesta solo con la decisione 19 ottobre 1980 e non cinque anni prima.

34 Alla luce delle considerazioni che precedono il ricorso va respinto.

Sulle spese

35 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese.

36 La ricorrente è rimasta soccombente e va quindi condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è respinto.

2° La ricorrente è condannata alle spese.

Mertens de Wilmars Bosco Touffait
Due Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe
Koopmans Everling Chloros Grévisse

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 16 febbraio 1982.

Il cancelliere
P. Heim

Il presidente
J. Mertens de Wilmars