Causa 340/85

Acciaierie e ferriere di Porto Nogaro SpA
contro
Commissione delle Comunità europee

« Quote di produzione e di consegna
per l'acciaio — Ammenda »

Relazione d'udienza 3575

Conclusioni dell'avvocato generale Sir Gordon Slynn presentate il 18 giugno 1987 3581

Sentenza della Corte (prima sezione) 24 settembre 1987 3584

Massime della sentenza

1. *CECA — Produzione — Regime di quote di produzione e di consegna per l'acciaio — Superamento di quote — Ammenda — Circostanze che giustifichino la riduzione dell'ammenda — Insussistenza*
   (Trattato CECA, art. 58; decisione generale n. 1696/82, art. 12)

2. *Eccezione d'illegittimità — Atti la cui illegittimità può essere eccepita — Decisioni individuali — Esclusione*
   (Trattato CECA, art. 36, 3° comma)

RELAZIONE D'UDIENZA
nella causa 340/85 *

I — Gli antefatti

La società ricorrente (in prosieguo: « Porto Nogaro ») è un'impresa siderurgica italiana che produce tondi per cemento armato e laminati mercantili. A tale titolo, essa è sottoposta alla normativa comunitaria in materia di quote di produzione e di consegna di taluni prodotti siderurgici [decisione della Commissione 30 giugno 1982, n.

* Lingua processuale: l'italiano.

1696/82/CECA, che proroga il sistema di sorveglianza e la disciplina di quote di produzione di alcuni prodotti per le imprese dell'industria siderurgica, (GU L 191, pag. 1)].

Nel corso dell'ultimo trimestre 1981, la Porto Nogaro metteva in funzione un nuovo laminatoio, il che aveva come conseguenza di aumentare la sua capacità produttiva sia per i tondi per cemento armato (categoria V, ai sensi della normativa sopramenzionata) sia per i laminati mercantili (categoria VI, ai sensi della normativa sopramenzionata). Essa chiedeva alla Commissione di attribuirle quote di produzione e di consegna che fossero basate sulla sua nuova capacità produttiva.

La Commissione accoglieva questa domanda ed attribuiva alla Porto Nogaro, di volta in volta per i quattro trimestri 1982 e per il primo trimestre 1983, quote di produzione e di consegna per i tondi per cemento armato e per i laminati mercantili, calcolate in base alla capacità produttiva determinata dalla messa in funzione del nuovo laminatoio.

È risultato tuttavia che nel corso del secondo trimestre 1982 la capacità produttiva della Porto Nogaro si era di nuovo modificata, in quanto l'impresa aveva messo in funzione a quell'epoca un secondo laminatoio supplementare.

Per tener conto di questa situazione, la Commissione, in data 2 marzo 1983, adottava una decisione con cui aumentava retroattivamente, per il secondo, terzo e quarto trimestre 1982 e per il primo trimestre 1983, le quote di produzione e di consegna della Porto Nogaro nella categoria dei tondi per cemento armato. Allo stesso tempo, essa diminuiva, ma non nella stessa proporzione, le quote di produzione e di consegna dell'impresa nella categoria dei laminati mercantili.

Questa decisione terminava con queste parole: « tenuto conto della data della presente decisione, codesta impresa è autorizzata a riportare dal secondo trimestre ai trimestri successivi, e fino al primo trimestre 1983, dopo notifica alla Commissione, le parti di quote ad essa attribuite, che non sono state utilizzate nel corso dei trimestri di cui trattasi ».

Con telex 10 marzo 1983, l'impresa chiedeva di poter estendere tale autorizzazione di riporto al secondo trimestre 1983. A sostegno della sua domanda, essa faceva presente di aver ricevuto la decisione 2 marzo 1983 solo il 9 marzo 1983 e che pertanto non aveva la possibilità materiale di utilizzare prima della fine del trimestre in corso le quantità il cui riporto era stato autorizzato.

Con lettera 22 marzo 1983, la Commissione le rispondeva che la sua domanda di riporto era all'esame e che una risposta le sarebbe stata inviata il più rapidamente possibile. La Commissione tuttavia non faceva mai conoscere successivamente la sua decisione alla Porto Nogaro.

All'inizio del 1984 la Commissione addebitava alla Porto Nogaro di aver superato nel secondo trimestre del 1983 la sua quota di produzione per i tondi per cemento armato e le sue quote di produzione e di consegna per i laminati mercantili.

A sua difesa, l'impresa sosteneva di aver interpretato la decisione 2 marzo 1983 non nel senso che autorizzava solo il riporto di supplementi di quota concessi per i tondi per cemento armato, ma come autorizzante il riporto di tutte le parti inutilizzate di quote, sia per i tondi per cemento armato sia per i laminati mercantili.

Essa sosteneva inoltre che, poiché la sua domanda del 10 marzo 1983 non era stata respinta esplicitamente, poteva ritenersi tacitamente autorizzata a riportare al secondo trimestre 1983 tutte le quantità per le quali la decisione 2 marzo 1983 aveva, a suo parere, autorizzato il riporto al primo trimestre 1983.

Essa tuttavia non contestava la sussistenza di un superamento di 1 765 tonnellate della sua quota di produzione per i tondi per cemento armato anche nell'ipotesi in cui il riporto richiesto il 10 marzo 1983 fosse stato espressamente autorizzato. A tal riguardo, l'impresa sosteneva che tale superamento era dovuto ad un semplice errore di trascrizione all'atto della redazione della sua dichiarazione di produzione. Questo errore aveva certo comportato un superamento di 1 765 tonnellate della quota di produzione nella categoria dei tondi per cemento armato ma anche un mancato utilizzo, nella stessa proporzione, della quota di produzione per la categoria dei laminati mercantili.

Il 9 ottobre 1985 la Commissione adottava la decisione impugnata con cui sanzionava, per il secondo trimestre 1983, un superamento della quota di produzione per i tondi per cemento armato di 1 765 tonnellate, e, per quanto riguarda i laminati mercantili, un superamento della quota di produzione di 2 484 tonnellate e un superamento della quota di consegna di 522 tonnellate.

In questa decisione, la Commissione ammette che l'imprecisione della sua decisione 2 marzo 1983 ha potuto indurre la Porto Nogaro a interpretarla nel senso che l'autorizzasse a riportare al primo trimestre 1983 tutte le parti inutilizzate delle quote, sia per i tondi per cemento armato che per i laminati mercantili.

Per il resto, per quanto riguarda la questione se la mancata risposta al telex 10 marzo 1983 potesse essere interpretata come un'autorizzazione tacita di riporto delle quote al secondo trimestre 1983, la decisione impugnata accoglie la tesi dell'autorizzazione tacita solo per i tondi per cemento armato, senza fornire chiarimenti a tal riguardo. Per contro, per i laminati mercantili la Commissione respinge questa tesi con la motivazione che la Porto Nogaro ha volontariamente interpretato la decisione di riporto del 2 marzo 1983 in modo inesatto al fine di poter cedere delle parti di quota rilevanti in questa categoria in cui essa non produceva più niente.

La decisione precisa inoltre che l'ammenda, che, come regola generale, ammonta a 75 ecu per tonnellata di superamento, dev'essere fissata nella fattispecie a 50 ecu per tonnellata di superamento data la situazione d'incertezza che ha regnato nel trimestre di cui trattasi relativamente alla proroga del sistema delle quote.

Il ricorso della Porto Nogaro è stato registrato nella cancelleria della Corte il 14 novembre 1985.

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

Con ordinanza 17 dicembre 1986, la Corte ha deciso, ai sensi dell'art. 95, §§ 1 e 2, del regolamento di procedura, di attribuire la causa alla prima sezione.

II — Conclusioni delle parti

La *Porto Nogaro* conclude che la Corte voglia:

— in via principale, annullare la decisione di ammenda del 9 ottobre 1985,

— in subordine, ridurre aequo et bono l'ammenda inflitta con questa decisione,

— in ogni caso, condannare la Commissione alle spese.

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso,

— condannare la Porto Nogaro alle spese.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

A — *In via principale: annullamento della decisione impugnata*

1. *Impossibilità materiale di utilizzare le quote aggiuntive concesse*

La *Porto Nogaro* sostiene che la decisione della Commissione 2 marzo 1983, che l'autorizzava a riportare al primo trimestre 1983 le parti di quote non utilizzate dopo il secondo trimestre 1982, è ad essa pervenuta troppo tardi perché potesse ancora produrre e consegnare durante il trimestre in corso le quantità il cui riporto era in tal modo autorizzato. Essa ha infatti avuto conoscenza di questa decisione solo il 9 marzo 1983.

La *Commissione* fa presente che, per i tondi per cemento armato, ha sanzionato solo il superamento della quota di cui la Porto Nogaro avrebbe beneficiato nell'ipotesi in cui il riporto richiesto con il suo telex 10 marzo 1983 fosse stato autorizzato. L'argomento è quindi senza pertinenza per quanto riguarda i tondi per cemento armato.

Per quanto riguarda i laminati mercantili, la Commissione sottolinea che la decisione 2 marzo 1983 ha diminuito le quote dell'impresa per questa categoria. Se, in caso di aumento di quota, un'adozione tardiva della decisione di aumento può impedire l'utilizzo materiale delle quote aggiuntive concesse, l'argomento è privo di ogni fondamento allorché, come nella fattispecie, le quote sono diminuite.

2. *Violazione del principio del legittimo affidamento*

La *Porto Nogaro* sostiene che, autorizzandola in data 2 marzo 1983 a riportare al trimestre in corso le parti di quote non utilizzate dei tre trimestri precedenti, la Commissione ha manifestato la volontà di consentire ad essa di utilizzare interamente le quote attribuite. Per essere coerente con se stessa, la Commissione avrebbe dovuto concederle il nuovo riporto richiesto. Stando così le cose, la Porto Nogaro era in diritto di pensare che avrebbe ottenuto l'autorizzazione di riporto. Tale convinzione era rafforzata dal fatto che alcuni dipendenti della Commissione le avrebbero garantito verbalmente che avrebbe ottenuto tale autorizzazione. Stando così le cose, essa ha interpretato in buona fede il mancato rifiuto opposto alla sua domanda del 10 marzo 1983 come un'autorizzazione tacita del riporto sollecitato.

La *Commissione* replica che la concessione del riporto richiesto rientrava nel suo potere discrezionale. È vero che per i tondi per cemento armato essa ha sanzionato solo il superamento della quota di cui la Porto Nogaro avrebbe beneficiato nell'ipotesi in cui il riporto richiesto col suo telex 10 marzo 1983 fosse stato autorizzato. Per contro, essa ha sanzionato l'intero superamento per i laminati mercantili, poiché il solo obiettivo della Porto Nogaro, nel chiedere il riporto, era quello di poter cedere un massimo di quote in una categoria nella quale essa non produceva più. Per il resto, in via di principio il silenzio dell'amministrazione equivale ad un rifiuto. La Porto Nogaro non poteva pertanto interpretare la mancata risposta al suo telex 10 marzo 1983 come un tacito assenso alla domanda che vi era formulata.

B — *In subordine: riduzione dell'ammenda*

La *Porto Nogaro* chiede in subordine una riduzione dell'ammenda inflitta. Essa invoca a tal riguardo la sua buona fede ed il fatto che si tratta della prima procedura a suo carico per superamento di quote. Essa chiede che l'ammenda sia calcolata al tasso di 12 ecu per tonnellata di superamento, come la

Corte ha fatto in altri casi in cui si trattava di un primo superamento di quote.

La *Commissione* non replica all'argomento svolto in subordine dall'impresa ricorrente.

IV — Risposte ai quesiti posti dalla Corte

A — *Quesiti posti alla Porto Nogaro*

1. Ammette la Porto Nogaro che, anche nell'ipotesi in cui il riporto delle quote chiesto con il telex 10 marzo 1983 sia stato autorizzato, sussiste a suo carico un superamento nella misura di 1 765 tonnellate della quota di produzione di tondi per cemento armato (categoria V) per il secondo trimestre 1983?

Nella sua risposta, la Porto Nogaro ammette questo superamento ma sostiene che esso non deve essere sanzionato.

2. La Porto Nogaro sostiene di aver ricevuto da funzionari della Commissione la promessa verbale che essa sarebbe stata autorizzata a riportare dal primo al secondo trimestre le parti di quote non utilizzate. Si riferiva detta promessa di autorizzazione al riporto tanto ai tondi per cemento armato (categoria V) quanto ai laminati mercantili (categoria VI) oppure ad una sola di queste categorie?

Nella sua risposta, la Porto Nogaro sostiene che i dipendenti della Commissione non hanno fatto distinzione, nelle loro promesse verbali, tra i tondi per cemento armato ed i laminati mercantili.

3. Durante il periodo compreso tra il secondo trimestre 1982 e il secondo trimestre 1983 ha la Porto Nogaro ceduto ad altre imprese per intero o in parte le sue quote di produzione e di consegna di laminati mercantili (categoria VI) e, se sì, in quali date e in che misura?

La Porto Nogaro risponde che nel periodo di cui trattasi essa ha effettivamente ceduto parte delle sue quote della categoria dei laminati mercantili nei seguenti quantitativi: secondo, terzo, quarto trimestre 1982 e primo trimestre 1983: 14 000 tonnellate della sua quota di produzione e 11 000 tonnellate della sua quota di consegna; secondo trimestre 1983: 10 000 tonnellate della sua quota di produzione e 5 300 tonnellate della sua quota di consegna. Le imprese cessionarie appartengono al gruppo della Porto Nogaro o sono ad essa collegate « da accordi interaziendali ».

4. È esatto che la Porto Nogaro ha cessato completamente la produzione di laminati mercantili (categoria VI) già alla fine del 1982?

L'impresa risponde che essa non ha cessato la produzione dei laminati mercantili (categoria VI) alla fine del 1982. Essa ha continuato a produrre in questa categoria fino alla fine del marzo 1984.

B — *Quesiti posti alla Commissione*

1. Non è la motivazione della decisione 9 ottobre 1985 contraddittoria in quanto, mentre ammette l'interpretazione data dalla Porto Nogaro alla decisione 2 marzo 1983 per quanto riguarda il riporto delle quote del primo trimestre 1983, respinge, almeno per i laminati mercantili (categoria VI), la stessa interpretazione per quanto riguarda il riporto delle quote al secondo trimestre 1983?

La Commissione sostiene che la sua decisione 9 ottobre 1985 non è contraddittoria. Essa non ha affatto ammesso l'interpretazione data dalla Porto Nogaro alla decisione del 2 marzo 1983 per quanto riguarda il riporto integrale delle quote del primo trimestre 1983 (tondi per cemento armato e laminati mercantili). Essa si è semplicemente astenuta dal sanzionare questo riporto per evitare alla Porto Nogaro pesanti ammende.

Per contro, essa non ha ritenuto di dover usare la stessa indulgenza per quanto riguarda la domanda di riporto delle quote non utilizzate per i laminati mercantili sul secondo trimestre del 1983: la decisione 2 marzo 1983 ha ridotto le quote della categoria dei laminati mercantili e la comunicazione di questa decisione in fine di trimestre non può pertanto essere la causa del mancato utilizzo delle quote di tale categoria. La mancata utilizzazione di queste quote è stata per contro decisa deliberatamente dall'impresa.

2. Ha la Commissione, con la decisione 9 ottobre 1985, punito l'intero superamento della quota di produzione di tondi per cemento armato (categoria V; secondo trimestre 1983) o soltanto la parte che eccedeva la quota di cui la Porto Nogaro avrebbe fruito qualora il riporto chiesto con telex 10 marzo 1983 fosse stato autorizzato?

La Commissione risponde che per i tondi per cemento armato (categoria V) essa ha perseguito solo la parte che eccedeva la quota di cui la Porto Nogaro avrebbe fruito qualora il riporto di quote richiesto con telex del 10 marzo 1983 fosse stato autorizzato.

3. a) È esatto che taluni funzionari della Commissione hanno assicurato verbalmente alla Porto Nogaro che essa avrebbe ottenuto l'autorizzazione a riportare al secondo trimestre 1983 le parti di quote non utilizzate?

La Commissione risponde che è possibile che un suo funzionario abbia affermato verbalmente alla Porto Nogaro che essa avrebbe ottenuto l'autorizzazione a riportare al secondo trimestre 1983 le parti di quote inutilizzate durante il primo trimestre 1983.

b) Riguardavano dette assicurazioni verbali, se sono state fornite, tanto i tondi per cemento armato (categoria V) quanto i laminati mercantili (categoria VI) oppure una sola di queste categorie?

Nella sua risposta la Commissione precisa che le eventuali assicurazioni verbali non potevano in alcun caso riguardare le quote della categoria VI poiché, con la sua decisione 2 marzo 1983, la Commissione aveva ridotto le quote assegnate precedentemente alla Porto Nogaro per questa categoria.

R. Joliet
giudice relatore