Causa 268/84

Ferriera Valsabbia SpA
contro
Commissione delle Comunità europee

« Mercato comune dell'acciaio — Ammenda per superamento delle quote di produzione e di consegna »

Relazione d'udienza 353

Conclusioni dell'avvocato generale Marco Darmon del 21 ottobre 1986 361

Sentenza della Corte (seconda sezione) del 21 gennaio 1987 363

Massime della sentenza

CECA — Produzione — Regime di quote per la produzione e le consegne d'acciaio — Superamento di quote — Calcolo — Presa in considerazione delle scorte
(Trattato CECA, art. 58; decisione generale n. 1831/81)

RELAZIONE D'UDIENZA
nella causa 268/84 *

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

Con decisione generale 24 giugno 1981, n. 1831/81/CECA (GU L 180, pag. 1), modificata con la decisione 3 luglio 1981, n. 1832/81/CECA (GU L 184, pag. 1) e da ultimo con la decisione generale 3 marzo 1982, n. 533/82/CECA (GU L 65, pag. 6), la Commissione rinnovava, ai sensi dell'art. 58 del trattato CECA, il sistema di sorveglianza e la disciplina delle quote di produzione di taluni prodotti per le imprese dell'industria siderurgica, estendendoli, a decorrere dal 1° luglio 1981, ad altri prodotti siderurgici, tra i quali i prodotti della cate-

* Lingua processuale: l'italiano.

goria V. L'art. 12 di questa decisione contempla, per i superamenti delle quote di produzione, un'ammenda che è pari, in genere, a 75 ECU per tonnellata di superamento.

Nell'ambito di tale decisione, con lettera 4 dicembre 1981, la Commissione comunicava all'impresa Valsabbia (per il seguito « la ricorrente ») le quote di produzione e le parti di tali quote che potevano essere consegnate nel mercato comune per il primo trimestre 1982 e, con lettere dell'11 giugno 1982 e del 24 ottobre 1982, quelle per il secondo trimestre 1982.

Sulla base delle dichiarazioni e delle informazioni fornite dalla ricorrente a norma della suddetta decisione, la Commissione rilevava, per la categoria V, un superamento della parte di quote di produzione che poteva essere consegnata nel mercato comune nel primo e nel secondo trimestre 1982.

Con lettera 11 ottobre 1982 la Commissione contestava alla ricorrente un superamento di 979 tonnellate della parte di quote di produzione per la categoria V che poteva essere consegnata nel mercato comune nel primo trimestre 1982 e, con lettera 11 novembre 1982, un superamento di 1 239 tonnellate per la parte di quote di produzione per detta categoria che poteva essere consegnata nel mercato comune nel secondo trimestre 1982. Contemporaneamente, la Commissione invitava la ricorrente a presentare le sue osservazioni al riguardo ai sensi dell'art. 36 del trattato CECA.

In risposta alla lettera dell'11 ottobre 1982 la ricorrente presentava le sue osservazioni con lettera 28 ottobre 1982 e, in risposta alla lettera dell'11 novembre 1982, con lettere del 24 novembre 1982, del 17 febbraio e del 18 aprile 1983, nonché, oralmente, l'11 ottobre 1983 ed infine con lettera 17 ottobre 1983.

Poiché la ricorrente aveva sostenuto che gli ispettori della Commissione avevano effettuato una doppia contabilizzazione di talune consegne basandosi su semplici fatture « pro forma », la Commissione effettuava nuove ispezioni.

Considerando che la ricorrente aveva ammesso la materialità dei fatti che le venivano addebitati e che le osservazioni da lei presentate a proprio discarico erano prive di valore, la Commissione, con l'impugnata decisione 27 settembre 1984, infliggeva alla ricorrente un'ammenda di 70 875 ECU, pari a LIT 98 461 676, per il superamento di 945 tonnellate della parte di quote di produzione che poteva essere consegnata nel mercato comune, per la categoria V, effettuato dalla ricorrente nel secondo trimestre 1982.

Questa decisione è pervenuta alla ricorrente con lettera raccomandata in data 5 ottobre 1984. Con atto 6 novembre 1984, essa ha proposto il presente ricorso, che è stato registrato nella cancelleria della Corte il 12 novembre 1984.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Essa ha tuttavia chiesto alle parti di fornirle il testo delle disposizioni di diritto nazionale menzionate nelle loro memorie, cioè alla Commissione di produrre le circolari nn. 52/5373 e 52/8348 e alla ricorrente i decreti del presidente della Repubblica italiana 6 ottobre 1978, n. 627 e 29 gennaio 1979, n. 24. Le parti si sono conformate alla richiesta della Corte nei termini stabiliti.

Con ordinanza 21 novembre 1985, la Corte ha rimesso la causa alla seconda sezione.

II — Le conclusioni delle parti

La *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

— sospendere l'esecuzione della decisione impugnata;

— annullare la decisione della Commissione 27 settembre 1984, C (84) 1409/3 def.;

— in subordine, ridurre l'ammenda inflitta con la decisione impugnata alla somma che la Corte ritenga equa;

— in ulteriore subordine, disporre una lunga dilazione dei termini di pagamento dell'ammenda, con ogni conseguente pronuncia;

— condannare la convenuta alle spese.

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

A sostegno della domanda, la ricorrente deduce due mezzi, cioè quello relativo alla violazione di una forma sostanziale e quello relativo all'applicazione di un diverso criterio per la determinazione dell'importo dell'ammenda.

1. *Violazione di una forma sostanziale*

Col primo mezzo, la *ricorrente* addebita alla Commissione di aver violato l'obbligo di motivare sufficientemente la sua decisione. Nel 7° paragrafo delle premesse alla decisione stessa, la Commissione si sarebbe limitata ad affermare che, secondo i risultati dei vari controlli effettuati dai suoi ispettori, « le fatture presentate dalla ricorrente sono fatture regolarmente emesse e registrate, le quali non possono rimettere in causa le cifre delle consegne contabilizzate ». Essa si sarebbe quindi basata su una semplice affermazione, senza alcun cenno alle ragioni ripetutamente fatte valere dalla ricorrente per dare la spiegazione dell'andamento dei fatti e della regolarità del proprio comportamento.

La ricorrente critica in particolare il fatto che la Commissione non abbia fornito alcuna spiegazione, in termini di riferimento ai dati di fatto, circa il perché essa abbia ritenuto opportuno equiparare l'emissione di fatture pro forma alla effettiva consegna successiva. A tal riguardo, si deve a suo avviso considerare valida la spiegazione della presenza della merce quale discende dalla inderogabile esigenza di differire la consegna. Infatti, le fatture pro forma sono state emesse solo per poter utilizzare il credito bancario senza che si potesse procedere alle consegne, non esistendo i presupposti economici per l'uscita del materiale dall'impresa.

Secondo la ricorrente, nella fattispecie, un telex del 5 marzo 1981 (unito in allegato al ricorso) dimostra che nell'aprile 1981 era stata emessa una fattura pro forma alla ditta Philipp Brothers di Zug (Svizzera) e ciò era avvenuto soltanto per poter utilizzare il credito, mentre all'impresa produttrice restava la disponibilità della merce fino all'epoca differita della consegna. In realtà, la merce era stata consegnata per la fornitura alla ditta Philipp Brothers solo nei mesi di luglio, agosto e settembre 1981.

Queste circostanze di fatto, inerenti alla realtà del sistema di vendita, strettamente connesso con quello dei crediti, spiegano i dati che risultano dalle bolle di consegna, cioè una maggiore quantità di materiale consegnato nell'agosto 1981 rispetto al mese di luglio, con un'ovvia eccedenza rispetto al fatturato. Ciò spiega anche come gli ispettori della Commissione ebbero a rilevare una consistenza di magazzino che non cor-

rispondeva alla realtà, in quanto basata sul calcolo del fatturato e non sul movimento delle bolle di consegna e quindi dell'invio della merce in tempi successivi all'emissione di fatture pro forma.

La Commissione non avrebbe perciò tenuto conto dell'effetto del differimento della consegna, la quale è avvenuta in momenti successivi all'emissione della fattura pro forma. Questo documento, emesso soltanto per imprescindibili esigenze bancarie, doveva essere necessariamente annullato e, per altrettanto inderogabili esigenze di contabilità, la nuova fattura definitiva doveva assumere lo stesso numero progressivo del documento pro forma.

Non tenendo conto di queste circostanze, la Commissione si sarebbe basata su una visione astratta e formalistica della gestione aziendale, che contrasta con la realtà delle esigenze delle contrattazioni economiche.

La ricorrente sostiene inoltre che il metodo di valutazione seguito dalla Commissione non consente alcuna possibilità di controllo, dato il carattere sommario del provvedimento impugnato. Per quanto riguarda la prassi relativa alla distinzione tra fatture pro forma e fatture definitive, la ricorrente osserva ch'essa è stata considerata immutabile dalle amministrazioni nazionali ed è giustificata dalla normativa fiscale italiana. D'altra parte, gli artt. 5, 8, 11 e 12 della decisione n. 1831/81 riguardano solo la *consegna* della merce e mai la sola fatturazione.

Secondo la ricorrente, la convenuta non ha dimostrato né l'esistenza di una motivazione a sostegno del provvedimento impugnato, né la fondatezza della valutazione degli accertamenti. Prima di giungere a provvedimenti talmente gravi da poter compromettere l'equilibrio economico ed occupazionale cui tende l'azione comunitaria, la Commissione avrebbe dovuto approfondire i reali elementi dell'andamento aziendale della ricorrente e soprattutto dare una spiegazione sufficiente in sede di provvedimenti di condanna.

Per quanto riguarda l'asserita violazione del regime delle quote, la ricorrente contesta anzitutto l'esistenza del divario allegato dagli ispettori della Commissione e considera inoltre che la merce consegnata alla ditta Philipp Brothers, anche con la fattura in anticipo, era stata consegnata ad un paese terzo (l'Algeria) senza perciò incidere sul mercato comune europeo. In base alla documentazione prodotta il 17 ottobre 1983, le giacenze effettive al 30 giugno 1981 erano di 6 009 tonnellate e non di 1 273 come rilevato dalla Commissione, calcolando anche le fatture Philipp Brothers; per quanto riguarda gli obblighi derivanti dalla decisione n. 1831/81 è infatti decisivo il movimento effettivo delle merci, ed è quindi sufficiente, per realizzare un controllo « fisico » delle consegne effettuate, che gli ispettori rilevino i dati delle bolle di consegna, dai quali possono avere il quadro della reale consistenza della merce presente.

Per contro, i risultati delle indagini degli ispettori della Commissione sarebbero inaccettabili perché fanno riferimento esclusivamente alle fatture. Di conseguenza, la ricorrente ritiene indispensabile che la Corte disponga un nuovo esame definitivo dei suoi libri contabili al fine di accertare la quantità esatta di merci « consegnate » nel primo trimestre 1981.

La *Commissione* osserva anzitutto che la ricorrente ha conglobato nel mezzo relativo alla violazione di una forma sostanziale anche censure attinenti al merito. In realtà essa avrebbe quindi dedotto, senza tuttavia farvi

espresso riferimento, un altro mezzo di impugnazione che però non è specificato. La Commissione ipotizza tuttavia che sarebbe possibile ravvisare nei rilievi fatti dalla ricorrente il mezzo di sviamento di potere. A tal riguardo, la Commissione fa notare che l'art. 38, § 1, lett. c), del regolamento di procedura della Corte obbliga la ricorrente, sotto pena di inammissibilità, ad indicare sommariamente nell'atto introduttivo i mezzi dedotti.

Per quanto riguarda il primo mezzo dedotto dalla ricorrente, cioè l'insufficienza di motivazione, la Commissione sostiene che il controllo relativo all'obbligo di motivare una decisione individuale, contemplato dall'art. 15 del trattato CECA, non può sconfinare nell'esame del merito della decisione impugnata. Non può quindi trattarsi di verificare se la motivazione corrisponda nei suoi dettagli alla realtà, ma solo di valutare se essa sia sufficientemente esplicita e completa.

La Commissione contesta quanto asserito dalla ricorrente e sostiene di aver ampiamente rispettato l'obbligo di motivare secondo quanto disposto dall'art. 15 del trattato CECA. In base alla giurisprudenza della Corte, per motivare un atto è sufficiente enunciare in modo anche sommario i principali punti di fatto e di diritto sui quali esso è basato e che servono a far comprendere il ragionamento che la Commissione ha seguito affinché la ricorrente possa tutelare i propri diritti e la Corte possa esercitare il proprio controllo. La Commissione non è quindi tenuta a ribattere a tutte le obiezioni che sarebbe possibile sollevare contro la decisione impugnata.

Per la Commissione, le fatture di cui trattasi non sono fatture pro forma, ma vere e proprie fatture definitive: esse contengono infatti tutti gli elementi richiesti dalla normativa nazionale concernente la fatturazione delle operazioni ai fini dell'IVA, cioè dal decreto del presidente della Repubblica italiana 26 ottobre 1972, n. 633, ed in particolare dall'art. 21. Ciò vale tanto più che la ricorrente non è mai stata in grado di esibire, nonostante fosse stata più volte invitata a farlo sia dagli ispettori che dalla Commissione, le fatture definitive corrispondenti alle fatture pro forma.

La Commissione fa presente che i suoi ispettori hanno eseguito vari controlli presso l'impresa per verificare, sulla base delle dichiarazioni rese a suo tempo da quest'ultima, la situazione contabile al 30 giugno 1981, momento in cui la ricorrente sostiene di avere avuto scorte di magazzino diverse da quelle accertate dalla Commissione. Questi controlli dovevano essere necessariamente basati su un esame dei documenti contabili esibiti dall'impresa e non potevano aver luogo in base ad accertamenti fisici. Inoltre, la ricorrente stessa, durante il primo e il secondo trimestre 1981, aveva scelto di effettuare le dichiarazioni contemplate dalla normativa allora vigente sulla base delle fatture di vendita e non sulla base delle bolle di consegna, il che si evince dai verbali redatti dagli ispettori. È soltanto a decorrere dal terzo trimestre 1981 che si è deciso di cambiare metodo di controllo.

In ogni caso, la Commissione esclude la possibilità che lo stesso quantitativo sia stato computato due volte. Giustamente, quindi, essa ha affermato che al 30 giugno 1981 le scorte di magazzino della ricorrente erano di 1 273 tonnellate, così come risulta dal verbale d'ispezione redatto dagli ispettori.

Infine, indipendentemente dalla reale entità delle scorte di magazzino al 30 giugno 1981, la ricorrente non può pretendere, secondo la Commissione, di dedurre dalle

suddette scorte di magazzino dei quantitativi di consegna comunque destinati all'esportazione verso paesi terzi. Se così dovesse essere, si finirebbe con lo stravolgere il principio della distinzione tra consegne sul mercato comune ed esportazioni extra CECA.

La Commissione insiste sul fatto che il documento che contenga gli elementi di cui all'art. 21 del DPR n. 633 costituisce, indipendentemente dalla denominazione utilizzata, una fattura ai fini IVA e che tale norma è rimasta immutata, dalla sua entrata in vigore, ad eccezione della successiva imposizione dell'obbligo di indicare il numero di partita IVA dell'emittente della fattura.

La Commissione ammette che la prassi amministrativa italiana consente l'emissione di semplici fatture pro forma non rilevanti ai fini IVA. Tuttavia, queste fatture devono recare una numerazione distinta, che consente di identificarne chiaramente la natura, e devono indicare che seguirà una fattura ai fini IVA. In questo senso si è espresso il Ministro delle finanze, con le circolari n. 52/5373 del 15 gennaio 1973 e n. 52/8348 del 5 marzo 1973. In mancanza di tale indicazione non sarebbe possibile distinguere una fattura pro forma da una fattura definitiva. Giustamente, quindi, la Commissione ha considerato le fatture di cui trattasi come definitive.

Per contro, la Commissione contesta di aver sostenuto che ad una fattura corrisponda uno spostamento di fatto della merce. È la ricorrente, al contrario, che si è sempre servita di questo sistema per dichiarare le consegne e che ha chiesto agli ispettori di conteggiare le consegne in base alle fatture di vendita e non in base alle effettive consegne. La Commissione, avendo constatato agli inizi dei controlli la più completa irregolarità dei documenti che la ricorrente era tenuta a presentare, ha acconsentito, su richiesta della ricorrente, a che i controlli delle consegne venissero temporaneamente effettuati in base alle fatture e non alle bolle di consegna, al fine di agevolare la transazione verso una corretta contabilità.

Soltanto a partire dal terzo trimestre 1981, anche in ragione della persistente irregolarità e nonostante i ripetuti richiami rivolti alla ricorrente, gli ispettori decidevano di cambiare metodo di controllo e di basare la loro valutazione esclusivamente sulle bolle di consegna. Essi dovevano quindi procedere alla ricostruzione del magazzino al 30 giugno 1981 utilizzando il sistema di controllo basato sulle fatture. Procedendo in questo senso, essi verificavano singolarmente le fatture di vendita *e* le relative bolle di consegna, concernenti gli stessi quantitativi di merce, e pervenivano così ai risultati contenuti nel rapporto di ispezione del 17 gennaio 1983, secondo cui le scorte di magazzino erano di 1 273 tonnellate e non di 6 009 tonnellate (come asserito dalla ricorrente). Infine, tenuto conto dei ripetuti controlli già effettuati presso la ricorrente, la Commissione ritiene che un ulteriore accertamento sui libri contabili della società non sia necessario.

2. *Applicazione di un criterio diverso per la determinazione dell'importo dell'ammenda*

In via subordinata, la *ricorrente* chiede che l'ammontare della ammenda inflitta venga ridotto ad un importo che la Corte ritenga equo, tenendo conto delle particolari circostanze della fattispecie e dei principi generali del diritto, quali, tra l'altro, il carattere personale della responsabilità e i presupposti del dolo e della colpa, vale a dire di criteri di equità. L'applicabilità di questi criteri deriverebbe dalla formulazione stessa della norma sanzionatoria, cioè dell'art. 12 della decisione generale n. 1831/81 che stabilisce che l'ammenda è pari « in genere » a 75

ECU per tonnellata di superamento. Trattandosi di una sanzione di « carattere penale », tale somma dovrebbe essere intesa non già come un importo fisso, ma solo come un parametro di riferimento. Nella fattispecie, la ricorrente fa valere tra l'altro le particolari circostanze di fatto e la sua buona fede, data la « assoluta novità » del particolare tipo di contestazione in rapporto alla particolare procedura di fattura pro forma.

La *Commissione*, pur condividendo in linea di massima il principio di interpretazione suggerito dalla ricorrente per quanto riguarda l'art. 12 della decisione n. 1831/81, ritiene nondimeno che nel caso di specie non ricorra alcuna circostanza particolare o elemento tale da giustificare una riduzione dell'ammenda irrogata. Inoltre, le sanzioni di cui al suddetto art. 12 devono essere considerate di carattere amministrativo piuttosto che penale. Tale è anche l'indirizzo predominante della dottrina.

3. *Dilazione del termine di pagamento*

La *ricorrente* chiede, in ulteriore subordine, che le venga concessa una lunga dilazione del termine di pagamento dell'ammenda.

La *Commissione* si limita a rinviare a quanto dichiarato dalla Corte nella sentenza 12 luglio 1984 (causa 81/83, Busseni, Racc. pag. 2951) secondo cui tali domande sono manifestamente irricevibili.

4. *Domanda di sospensione*

Per quanto riguarda, infine, la richiesta della ricorrente di sospendere l'esecuzione della decisione impugnata, la Commissione osserva che, secondo gli artt. 39 del trattato CECA e 83 del regolamento di procedura, una siffatta domanda deve essere presentata con atto separato e deve essere sufficientemente motivata. Non essendo stata soddisfatta alcuna di tali condizioni, la domanda dovrebbe essere dichiarata irricevibile.

IV — La fase orale del procedimento

All'udienza del 13 marzo 1986, la ricorrente, rappresentata dall'avv. Francesco Masperi, e la Commissione, rappresentata dal sig. M. Ferrari, hanno svolto le loro difese orali e risposto ai quesiti della Corte ed hanno presentato taluni documenti. Su richiesta formulata dalla Corte nel corso dell'udienza, le parti hanno depositato, con lettere 26 marzo 1986 e 24 aprile 1986, un certo numero di altri documenti, fra i quali, in particolare, verbali, fatture e bolle di consegna riguardanti i quantitativi di acciaio di cui trattasi. La Corte, dopo aver preso conoscenza di questi documenti, ha deciso di disporre la riapertura del dibattimento per discutere unicamente il problema relativo alla determinazione della consistenza effettiva delle scorte della ricorrente al 30 giugno 1981, vigilia dell'entrata in vigore della decisione n. 1831/81/CECA.

A tal fine, la Corte ha invitato la Commissione a precisare nel corso dell'udienza il metodo di calcolo che le ha consentito di pervenire alla cifra di 1 273 tonnellate e a specificare in particolare

— se la ricostituzione delle scorte alla data summenzionata sia stata effettuata indipendentemente dalla loro destinazione successiva (fuori dal mercato comune o all'interno dello stesso);

— se il materiale consegnato alla Philipp Brothers, per un quantitativo da determinare esattamente, sia stato computato

  1) per il primo semestre o per il secondo semestre 1981,

  2) sulla base di fatture e/o di bolle di consegna, precisando quali dei documenti comunicati sono stati presi in considerazione.

Con lettera di pari data, la Corte ha invitato anche il rappresentante della ricorrente a presentare le sue osservazioni sui punti sopra precisati.

All'udienza del 23 settembre 1986, la Commissione, rappresentata dai signori Oreste Montalto e F. Ferrari, in qualità di agenti, assistiti dal sig. M. Mazza, in qualità di perito, e la ricorrente, rappresentata dall'avv. Francesco Masperi, hanno risposto ai quesiti sopra menzionati e ad altri quesiti della Corte.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 21 ottobre 1986.

K. Bahlmann
giudice relatore