SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)
15 dicembre 1994 *

Nel procedimento C-320/92 P,

Finanziaria Siderurgica Finsider SpA, in liquidazione, con sede in Roma, rappresentata dagli avvocati G. Greco, del foro di Milano, e N. Schaeffer, del foro di Lussemburgo, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo, in Lussemburgo, 12, avenue de la Porte-Neuve,

ricorrente,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della sentenza pronunciata dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee (Prima Sezione) il 5 giugno 1992 nella causa T-26/90, Finsider/Commissione (Racc. pag. II-1789),

procedimento in cui l'altra parte è:

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor A. Aresu, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor G. Kremlis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dai signori F. Schockweiler, presidente di sezione, G. F. Mancini e J. L. Murray (relatore) giudici,

* Lingua processuale: l'italiano.

avvocato generale: M. Darmon
cancelliere: R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 dicembre 1993,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 28 luglio 1992, la Società Finanziaria Siderurgica Finsider SpA (in prosieguo: la «Finsider») ha impugnato, ai sensi dell'art. 49 dello Statuto CECA della Corte di giustizia, la sentenza del Tribunale di primo grado 5 giugno 1992, causa T-26/90, Finsider/Commissione (Racc. pag. II-1789), in quanto quest'ultimo ha rifiutato di annullare la decisione della Commissione 21 marzo 1990 con cui è stata inflitta alla ricorrente un'ammenda per superamento di quote e di ridurre l'importo di detta ammenda.

2 Dalla sentenza impugnata (punti 1 e 9) risulta che la decisione della Commissione 31 ottobre 1980 n. 2794/80/CECA (GU L 291, pag. 1), ha istituito un sistema di quote di produzione per taluni prodotti siderurgici. Questo sistema è stato prorogato per gli anni 1986 e 1987 dalla decisione della Commissione 27 novembre 1985 n. 3485/85/CECA (GU L 340, pag. 5), e, per i primi sei mesi del 1988, dalla decisione della Commissione 6 gennaio 1988, n. 194/88/CECA, che proroga il sistema di sorveglianza e di quote di produzione per taluni prodotti delle imprese dell'industria siderurgica (GU L 25, pag. 1, in prosieguo: la «decisione n. 194/88»). Esso è scaduto il 30 giugno 1988.

3 Il 9 giugno 1988 la Finsider ha chiesto alla Commissione l'autorizzazione a produrre ed a consegnare sul mercato comune, nel corso del secondo trimestre (aprile, maggio e giugno) 1988, una quantità di acciaio superiore alla quota attribuita per questo periodo (punto 7 della sentenza impugnata).

4 La domanda era basata sull'art. 11, n. 3, lett. e), della decisione n. 194/88, che consente alla Commissione di autorizzare, a talune condizioni, un'impresa ad anticipare nel corso di un trimestre una parte delle quote previste per il trimestre successivo.

5 Sulla base dell'art. 58, n. 4, del Trattato CECA, la Commissione, con decisione 21 marzo 1990, ha constatato che la Finsider, senza esservi autorizzata, aveva superato le quote che le erano state assegnate per il secondo trimestre 1988. A titolo di sanzione essa ha inflitto a tale società un'ammenda di 2 153 550 ECU (punto 31 della sentenza impugnata).

6 Il 18 maggio 1990 la Finsider ha presentato dinanzi al Tribunale un ricorso inteso ad ottenere l'annullamento di questa decisione e, in subordine, una riduzione dell'ammenda. Il ricorso è stato respinto in tutti i suoi mezzi dal Tribunale con la sentenza 5 giugno 1992, impugnata dalla Finsider con il presente ricorso.

7 A sostegno del ricorso la Finsider addebita in sostanza al Tribunale:

— di non aver tenuto conto della sentenza della Corte 14 giugno 1989, cause riunite 218/87, 223/87, 72/88 e 92/88, Hoogovens Groep e a./Commissione, (Racc. pag. 1711), con la quale sono stati annullati gli artt. 5 e 17 della decisione n. 194/88;

— di aver violato il principio del legittimo affidamento;

— di aver interpretato erroneamente l'art. 11, n. 3, lett. e), della decisione n. 194/88;

— di aver constatato che la decisione della Commissione era sufficientemente motivata;

— di aver ritenuto che la domanda di anticipo di quote poteva essere respinta implicitamente;

— di aver ritenuto che la Commissione gli aveva comunicato un numero sufficiente di dati per dimostrare il superamento delle quote e

— di aver rifiutato di ridurre l'importo dell'ammenda.

Sul primo motivo

8 Con il primo motivo la Finsider sostiene che il Tribunale non ha tenuto conto della sentenza Hoogovens Groep e a./Commissione, con la quale la Corte ha annullato gli artt. 5 e 17 della decisione n. 194/88.

9 La prima di queste disposizioni era così formulata:

«1. La Commissione fissa trimestralmente, per ogni impresa, le quote di produzione e la parte di tali quote che può essere consegnata nel mercato comune:

— sulla base delle produzioni e delle quantità di riferimento di cui all'articolo 4, paragrafo 4, e all'articolo 6,

— applicando a tali produzioni e quantità di riferimento i tassi di riduzione di cui all'articolo 8.

2. In relazione al limite fissato all'articolo 4, paragrafo 3, la Commissione, se necessario, procede all'adeguamento delle quote fissate conformemente al paragrafo 1».

10 Secondo la Finsider, questa disposizione costituiva la base giuridica che consentiva alla Commissione di fissare le quote per l'acciaio per i primi due trimestri del 1988. Poiché questa disposizione era stata annullata con la sentenza Hoogovens Groep e a./Commissione, le quote fissate per il 1988 avrebbero perso ogni validità, rendendo così impossibile la constatazione di un qualsiasi superamento.

11 A tal riguardo occorre rilevare, come ha fatto il Tribunale, che nella sentenza Hoogovens Groep e a./Commissione (punto 26) la Corte ha dichiarato che l'art. 5 della decisione n. 194/88 ha riprodotto l'art. 5 della decisione n. 3485/85 sopramenzionata, e di conseguenza ha dichiarato che il primo di questi articoli doveva essere annullato per gli stessi motivi che avevano determinato l'annullamento del secondo nella sentenza 14 luglio 1988, cause riunite 33/86, 44/86, 110/86, 226/86 e 285/86, Peine-Salzgitter e a./Commissione (Racc. pag. 4309).

12 Ora, in quest'ultima sentenza, l'art. 5 è stato annullato non in quanto conferiva alla Commissione il potere di fissare le quote, ma in quanto non consentiva di determinare quote di consegna in un modo che la Commissione riteneva equo nei riguardi delle imprese il cui rapporto tra la quota di produzione e la quota di consegna era notevolmente inferiore alla media comunitaria.

13 Ne deriva che la Commissione poteva fissare le quote per il 1988 preoccupandosi di rispettare l'imperativo di equità sottolineato dalla Corte, che queste quote potevano essere utilizzate al fine di accertare se la Finsider avesse supe-

rato il quantitativo assegnatole e che pertanto, contrariamente a quanto ritiene la Finsider, il Tribunale non ha omesso di tener conto della sentenza Hoogovens Groep e a./Commissione.

14 La seconda disposizione alla quale fa riferimento la Finsider nel suo primo motivo, cioè l'art. 17 della decisione n. 194/88, che è stato anch'esso annullato dalla sentenza Hoogovens Groep e a./Commissione, autorizzava le imprese a convertire in quote di consegna una parte della differenza tra le quote di produzione e di consegna che erano loro attribuite:

«Le imprese sono autorizzate a convertire ogni trimestre e in una categoria di prodotti da loro definita una parte della differenza tra la quota di produzione che risulta dalla produzione di riferimento e la parte della quota che può essere consegnata nel mercato comune, che risulta dalla quantità di riferimento, nel rapporto di 1: 0,85 in quote che possono essere consegnate nel mercato comune».

15 Dinanzi al Tribunale la Finsider ha sostenuto che l'applicazione di questa disposizione nel corso del periodo 1° gennaio 1987 -30 giugno 1988 aveva consentito a talune imprese di aumentare le loro consegne di acciaio e che il sovrappiù di concorrenza sul mercato comune aveva provocato un notevole calo delle sue consegne. Poiché l'art. 17 era stato annullato dalla Corte, la Commissione avrebbe dovuto operare una compensazione tra il superamento addebitato alla Finsider e la perdita di consegne da quest'ultima subita.

16 In risposta a questo argomento, il Tribunale ha constatato che la Commissione aveva tenuto conto delle conseguenze dell'annullamento dell'art. 17 diminuendo, per questo periodo e per le due categorie di prodotti considerate dalla decisione, i superamenti inizialmente calcolati (punto 65 in fine della sentenza impugnata).

17 Nell'ambito dell'impugnazione, la Finsider sostiene che la Commissione avrebbe dovuto prendere in considerazione anche le riduzioni di consegne causate dall'applicazione dell'art. 17 nel corso di periodi diversi dal secondo trimestre del 1988 e per categorie diverse da quelle considerate dalla decisione. Nel respingere tale domanda il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto.

18 A tal riguardo occorre ricordare la formulazione dell'art. 34 del Trattato CECA:

«In caso d'annullamento, la Corte rinvia la questione all'Alta Autorità. Questa deve prendere i provvedimenti che l'esecuzione della decisione d'annullamento importa. In caso di danno diretto e particolare subito da un'impresa o da un gruppo di imprese per effetto di una decisione o di una raccomandazione riconosciuta dalla Corte viziata da un errore tale da impegnare la responsabilità della Comunità, l'Alta Autorità ha l'obbligo di prendere, usando dei poteri che le sono riconosciuti dalle disposizioni del presente Trattato, i provvedimenti atti ad assicurare un equo risarcimento del danno direttamente causato dalla decisione o dalla raccomandazione annullate e di concedere, per quanto necessario, una giusta indennità.

Se l'Alta Autorità si astiene dal prendere entro un termine ragionevole i provvedimenti che l'esecuzione di una decisione d'annullamento importa, è ammesso ricorso per risarcimento dinanzi alla Corte».

19 Da questa disposizione risulta che la Commissione deve adottare i provvedimenti atti a risarcire il danno eventualmente causato da un atto tale da impegnare la responsabilità della Comunità.

20 La Corte ha pertanto dichiarato, nella sentenza 23 febbraio 1961, causa 30/59, Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autorità (Racc. pag. 3), che non

spetta ad essa dettare all'Alta Autorità i provvedimenti resi necessari da una sentenza d'annullamento, ma deve limitarsi a rinviare la pratica a quest'ultima.

21 La formulazione dell'art. 34 indica anche che, quando la Commissione non ha dato esecuzione all'obbligo che le incombe in forza di questa disposizione, l'impresa può presentare un ricorso per risarcimento. Secondo la giurisprudenza della Corte, essa dovrà dimostrare l'esistenza di un illecito, di un danno e di un nesso di causalità, in quanto la sola illegittimità dell'atto annullato non è sufficiente a far sorgere la responsabilità della Comunità (v. sentenza 30 gennaio 1992, cause riunite C-363/88 e C-364/88, Finsider e a./Commissione, Racc. pag. I-359).

22 Da queste considerazioni risulta che il giudice comunitario non può costringere la Commissione a tener conto, al fine del calcolo del superamento di quote addebitato ad un'impresa, degli effetti dell'annullamento di un atto che ha causato un danno a tale impresa. Tale giudice, quando gli viene sottoposto un ricorso per risarcimento, è solo competente a verificare se siano soddisfatte le condizioni per ottenere il risarcimento, cioè l'illecito, il danno ed il nesso di causalità.

23 Il Tribunale ha quindi giustamente dichiarato che «non spetta al Tribunale imporre alla Commissione (...) il modo con cui essa deve adottare i provvedimenti necessari all'esecuzione di una sentenza di annullamento della Corte» nell'ambito dell'art. 34 del Trattato CECA (punto 65 della sentenza impugnata).

24 Ne deriva che il primo motivo deve essere respinto.

Sul secondo motivo

25 In secondo luogo la Finsider addebita al Tribunale di aver ritenuto che essa era a conoscenza del fatto che gli anticipi venivano in via di principio rifiutati in caso di soppressione successiva delle quote e che, stando così le cose, non poteva legittimamente ritenersi autorizzata a superare la quota che le era stata assegnata. Adottando tale posizione il Tribunale avrebbe violato il principio del legittimo affidamento.

26 A tal riguardo il Tribunale, nell'ambito del suo potere di valutazione dei fatti, ha constatato che «la ricorrente non può sostenere di essere stata sorpresa dalla fine del sistema delle quote, poiché la Commissione nei 'considerando' della decisione n. 194/88 aveva chiaramente dichiarato che essa manteneva in vigore detto sistema durante due trimestri supplementari per taluni prodotti, ma accompagnandolo con un "alleggerimento delle quote nel secondo trimestre, in preparazione della liberalizzazione (del mercato) dopo il 30 giugno 1988"» (punto 97). Questa constatazione fornisce una base sufficiente a ritenere che il principio del legittimo affidamento non è stato violato.

27 La Finsider sostiene inoltre che «anticipi di tal fatta sono stati accordati sicuramente ad altre imprese (...) sulla base di formali decisioni della Commissione» e che «si tratta di circostanze del tutto trascurate dalla appellata sentenza».

28 A tal riguardo occorre rilevare che la Finsider non ha mai presentato alcun elemento di fatto tale da provare la sua affermazione e che, del resto, non spetta alla Corte, quando si pronuncia su questioni di diritto nell'ambito di un'impugnazione, statuire sui fatti che possono esserle sottoposti dalle parti.

29 Occorre quindi respingere il secondo motivo.

Sul terzo, quarto e quinto motivo

30 Il terzo, quarto e quinto motivo si riferiscono alla decisione 21 marzo 1990 con cui viene inflitta alla Finsider una sanzione per superamento di quote, in quanto quest'atto costituirebbe una «decisione» di rifiuto adottata dalla Commissione sulla domanda di anticipazione di quote. Secondo la Finsider il Tribunale avrebbe ingiustamente ritenuto che questa «decisione» era compatibile con l'art. 11, n. 3, lett. e), della decisione n. 194/88, era sufficientemente motivata e poteva essere adottata in forma implicita.

31 A tal riguardo occorre anzitutto sottolineare che la decisione 21 marzo 1990 non fa che constatare in capo alla Finsider un superamento di quote incompatibile con la decisione n. 194/88 e pronunciare, a seguito di questo superamento, una sanzione nei confronti di tale società (v. artt. 1 e 2 di detta decisione).

32 Per il resto occorre rilevare che, in base al quarto 'considerando' della decisione n. 194/88, «un ripristino immediato delle regole di mercato rischierebbe tuttavia di provocare una sensibile diminuzione dei prezzi» ed «è quindi giustificato il mantenimento (del sistema delle quote) per due trimestri». Pertanto il sistema delle quote è scaduto il 30 giugno 1988.

33 Ai sensi dell'art. 11, n. 3, lett. e), della stessa decisione un anticipo può essere concesso sulle quote del trimestre successivo. Ciò presuppone che delle quote siano fissate dalla Commissione per quest'ulteriore trimestre. Una tale interpretazione si impone del resto in considerazione dell'obiettivo della disposizione, che è di introdurre una certa flessibilità nel regime delle quote senza

tuttavia consentire, sotto pena di pregiudicare detto regime, un aumento del quantitativo di acciaio prodotto e/o consegnato da una determinata impresa.

34 Ne deriva che, poiché il sistema delle quote scadeva il 30 giugno 1988, nessun anticipo poteva più essere concesso nel corso del secondo trimestre 1988. L'art. 11, n. 3, lett. e), sopramenzionato, diveniva così senza oggetto sin dalla fine del primo trimestre e la Commissione non era più competente ad adottare al termine di questo periodo una decisione che concedesse o rifiutasse un anticipo.

35 Per rispondere alla domanda di anticipo presentata dalla Finsider, la Commissione poteva solo far presente a questa società che il sistema di quote scadeva alla fine del secondo trimestre 1988, senza che quest'atto informativo potesse essere considerato come una «decisione» ai sensi dell'art. 14 del Trattato CECA. In tal senso del resto un capodivisione della Commissione ha inviato alla Finsider, il 2 agosto 1988, una lettera così formulata:

«Desideriamo informarVi che il suddetto art. [11, n. 3, lett. e), della decisione n. 194/88] consente "un anticipo" di quote: ciò implica la condizione che le quote siano accordate per il trimestre successivo. Poiché il sistema di quote non è più in vigore a partire dalla fine di giugno, l'art. 11, n. 3, lett. e), non è più applicabile» (v. punto 11 della sentenza impugnata).

36 Il Tribunale ha di conseguenza commesso un errore di diritto nel ritenere, al punto 71 della sentenza impugnata, che «la decisione controversa, determinando l'entità del superamento accertato e l'aliquota dell'ammenda applicata

nell'ambito del procedimento di cui trattasi, costituisce una decisione implicita ma certa del diniego degli anticipi richiesti dalla ricorrente».

37 Tuttavia, se dalla motivazione di una sentenza del Tribunale risulta una violazione del diritto comunitario, ma il dispositivo della medesima sentenza appare fondato per altri motivi di diritto, il ricorso avverso tale sentenza deve essere respinto (sentenza 9 giugno 1992, causa C-30/91 P, Lestelle/Commissione, Racc. pag. I-3755, punto 28).

38 Tale è il caso nella fattispecie, poiché, avendo la Corte constatato che la Commissione non aveva adottato una decisione sulla domanda di anticipo, e non poteva del resto farlo, i motivi rivolti contro la decisione 21 marzo 1990, sopramenzionata, in quanto essa comporta secondo la Finsider un rigetto della domanda di anticipo presentata da quest'ultima, sono senza oggetto.

Sul sesto motivo

39 In sesto luogo la Finsider sostiene che ingiustamente il Tribunale ha ritenuto che la Commissione gli ha fornito dati sufficienti a provare il superamento di quote. Secondo la ricorrente la Commissione avrebbe dovuto anche inviare al Tribunale una copia dei conteggi effettuati o un verbale che riportasse gli elementi di calcolo esposti nella riunione bilaterale nel corso della quale è stato discusso il superamento.

40 A tal riguardo il Tribunale ha dichiarato che «la Commissione con la lettera 23 febbraio 1989 (...) ha esposto i conteggi che dovevano indurla ad accertare un superamento di quote da parte della ricorrente per il secondo trimestre del 1988. A seguito di detta lettera, la ricorrente ha potuto formulare le sue osser-

vazioni durante le riunioni 3 marzo, 24 maggio 1989 e 24 gennaio 1990, e nelle lettere 15 marzo, 12 giugno, 14 luglio, 1° agosto, 8 settembre 1989 e 7 febbraio 1990. In seguito, nell'atto impugnato, la Commissione ha tenuto conto delle osservazioni della ricorrente per quanto riguarda l'applicazione dell'art. 7 della decisione n. 194/88, comunicatele con lettera 5 giugno 1989. Per contro, essa si è giustamente rifiutata di tener conto degli anticipi chiesti ai sensi dell'art. 11, n. 3, lett. e), di detta decisione, come risulta dal resoconto della riunione 24 maggio 1989. Del pari, essa si è giustamente rifiutata di tener conto nel corso del presente procedimento degli effetti della sentenza di annullamento 14 giugno 1989, in quanto essi non riguardavano il secondo trimestre del 1988 e le categorie di prodotti di cui trattasi (Ia e Ib). Inoltre, all'udienza, le parti hanno concordato sul fatto che la Commissione ha mostrato alla ricorrente, durante la riunione informale 24 gennaio 1990, i conteggi da essa effettuati allo scopo di stabilire l'entità delle quote di cui la ricorrente era stata privata a causa dell'applicazione dell'art. 17 della decisione n. 194/88, annullato in seguito dalla Corte, in particolare per quanto riguarda le categorie di prodotti e il trimestre di cui trattasi (...)» (punto 108).

41 Da tali constatazioni di fatto, che spetta al Tribunale effettuare (v. in particolare sentenza 1° ottobre 1991, causa C-283/90 P, Vidrányi/Commissione, Racc. pag. I-4339, punto 12), quest'ultimo ha potuto dedurre giustamente che la Commissione aveva «messo la ricorrente in condizione di presentare le sue osservazioni sull'asserito superamento» (punto 108).

42 Ne deriva che il sesto motivo deve essere respinto.

Sul rifiuto illegittimo di ridurre l'importo dell'ammenda

43 Infine la Finsider sottolinea che il Tribunale ha respinto la domanda di riduzione dell'ammenda basandosi su motivi diversi da quelli proposti dalla Com-

missione, mentre la sostituzione di motivi è incompatibile col diritto comunitario, e non tenendo conto del motivo relativo alla violazione del legittimo affidamento.

44 A tal riguardo, è sufficiente constatare che, nella sentenza impugnata, il Tribunale ha risposto agli argomenti presentati dalla Finsider a sostegno della domanda di riduzione dell'ammenda e che, essendo già stata respinta la censura relativa alla violazione del principio del legittimo affidamento, esso ha preso in considerazione tutti gli elementi pertinenti al fine di valutare l'importo dell'ammenda. Esso ha quindi giustamente, nell'esercizio di questo potere di valutazione, ritenuto «che non occorre ridurre l'ammenda irrogata alla ricorrente» (punto 114 della sentenza impugnata).

45 In subordine la Finsider chiede alla Corte di riconsiderare l'importo dell'ammenda, tenendo conto degli argomenti dinanzi ad essa dedotti nell'ambito del presente ricorso, senza tuttavia annullare la sentenza del Tribunale per errore di diritto.

46 Non spetta tuttavia alla Corte, quando si pronuncia su questioni di diritto nell'ambito di un'impugnazione, di sostituire, per motivi di equità, la sua valutazione a quella del Tribunale che statuisce, nell'esercizio della sua giurisdizione anche di merito, sull'importo di un'ammenda inflitta ad un'impresa a causa della violazione, da parte di quest'ultima, del diritto comunitario.

47 Ne deriva che gli argomenti dedotti dalla Finsider a sostegno della riduzione dell'importo dell'ammenda devono essere respinti.

48 Sulla base di queste considerazioni il ricorso deve essere respinto nel suo insieme.

Sulle spese

49 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura il soccombente è condannato alle spese. La ricorrente è risultata soccombente nei suoi motivi e va quindi condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Seconda Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La ricorrente è condannata alle spese.

Schockweiler Mancini Murray

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 15 dicembre 1994.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Seconda Sezione

F. A. Schockweiler