

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
FRANCESCO CAPOTORTI
DEL 5 DICEMBRE 1979

Sommaio

1. Natura dei ricorsi e mezzi fatti valere	1036
2. Il contesto di fatto della decisione generale della Commissione 962/77 CECA	1036
3. La decisione e le misure successive	1038
4. I limiti della valutazione di legittimità della decisione	1039
5. La condizione dell'esistenza o imminenza della crisi (articolo 61, b), Trattato CECA	1042
6. Rapporti fra l'articolo 58 e l'articolo 61	1044
7. La condizione della necessità della decisione per gli scopi di cui all'articolo 3 (articolo 61, b)	1044
8. L'articolo 61 e il livello dei prezzi minimi	1047
9. La decisione alla luce dell'articolo 2	1049
10. La decisione alla luce degli articoli 4 e 5	1051
11. La censura di violazione dei diritti fondamentali	1054
12. La censura di violazione del principio di proporzionalità — Le lacune del sistema	1054
13. Il mezzo di sviamento di potere	1059
14. Il mezzo di violazione di forme sostanziali	1060
15. La tesi dell'abrogazione implicita della decisione nei confronti delle imprese partecipanti all'UCRO	1063
16. La questione dell'allineamento sui prezzi di produttori stranieri	1064
17. La questione delle esimenti di forza maggiore, legittima difesa, stato di necessità	1067
18. Problemi particolari sollevati da singole ricorrenti	1072
19. L'ammontare delle sanzioni pecuniarie	1079
20. Conclusioni	1081

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

1. Le presenti cause hanno origine da ricorsi promossi, ai sensi dell'articolo 36 Trattato CECA, da imprese siderurgiche appartenenti a vari Stati membri, produttrici di tondini per cemento armato, al fine di ottenere l'annullamento di decisioni individuali, con cui la Commissione ha inflitto loro sanzioni pecuniarie per violazione della disciplina dei prezzi minimi obbligatori. Tale disciplina fu introdotta, in base all'articolo 61 del medesimo Trattato, con decisione generale n. 962/77 del 4 maggio 1977. Quasi tutte le ricorrenti non negano di aver praticato prezzi inferiori a quelli fissati dalla Commissione vendendo la merce nel corso del 1977 (le vendite fatte dalle ricorrenti Rumi e Feralpi hanno avuto luogo tuttavia nei primi mesi del 1978); le contestazioni sulla fondatezza in fatto delle decisioni individuali impugnate riguardano soltanto l'entità delle sottoquotazioni, o dei quantitativi dei prodotti in relazione a cui è stata proporzionalmente calcolata l'ammenda. La controversia solleva dunque prevalentemente questioni di diritto, e su questo terreno i mezzi e gli argomenti principali invocati dalla maggioranza delle ricorrenti si propongono di dimostrare che l'anzidetta decisione generale istitutiva del regime dei prezzi minimi fu «irregolare». L'irregolarità viene addotta per i fini di cui all'ultimo comma del citato articolo 36, ossia «a motivazione» dei ricorsi avanzati contro le decisioni individuali di ammenda.

Secondo le imprese interessate, la decisione 962/77 avrebbe violato manifestamente il Trattato e i principi generali del diritto comunitario, e sarebbe inoltre inficiata da sviamento di potere e da viola-

zione di forme sostanziali. In subordine (o raramente a titolo principale) alcune ricorrenti hanno dedotto vizi specifici delle decisioni individuali impugnate, ovvero hanno sostenuto la legittimità del loro comportamento, perché i prezzi praticati sarebbero frutto di un allineamento di fatto sui prezzi dei paesi terzi, o perché la inosservanza della decisione 962/77 sarebbe stata giustificata dall'esistenza di uno stato di necessità, da ragioni di legittima difesa o da cause di forza maggiore. Le imprese interessate hanno aggiunto, infine, per lo più, una richiesta ulteriormente subordinata di riforma delle decisioni che le riguardano, nel senso della riduzione dell'importo delle ammende.

2. Prima di passare all'esame dei numerosi temi proposti nei ricorsi, converrà ricostruire brevemente il contesto in cui la Commissione adottò la decisione generale di fissazione di prezzi minimi, e la funzione a questa assegnata.

Non vi è dubbio che la decisione 962/77 sia intervenuta in un periodo in cui l'industria siderurgica comunitaria, considerata nel suo complesso, si era trovata (come tuttora si trova) a fronteggiare serie difficoltà. Fin dal 1975 si verificò infatti una riduzione della produzione, che andò progressivamente aggravandosi nel corso dell'anno, e che fu calcolata nell'ordine del 20 % rispetto all'anno precedente. Dopo una lieve ripresa nel 1976, la produzione diminuì di nuovo nel 1977. Secondo i dati della Commissione, non contestati dalle ricorrenti, il tasso di utilizzazione del potenziale produttivo nell'insieme della Comunità non superò in quell'anno il 65 %. Alla recessione quan-

titativa si accompagnava una caduta del livello dei prezzi, mentre i costi di produzione continuavano ad aumentare; con la conseguenza che per molte imprese i prezzi non arrivavano più a coprire nemmeno i costi di fabbricazione. Dopo una riduzione dell'orario di lavoro nella prima metà del 1975, si procedette successivamente, tra il luglio 1975 e il luglio 1976, a una diminuzione della manodopera che raggiunse (ci riferiamo ancora alle cifre indicate dalla Commissione) le venticinquemila unità per il complesso della siderurgia comunitaria. Un'ulteriore riduzione di eguale portata ebbe luogo nel 1977.

Nel corso del 1975, la Commissione aveva cominciato a considerare l'opportunità di istituire un sistema di prezzi minimi per tutti i prodotti siderurgici ed aveva chiesto a tal riguardo il parere del Consiglio e del Comitato consultivo. Essa aveva anche annunciato alle imprese che l'andamento dei prezzi sarebbe stato sorvegliato (comunicazione del 2 maggio 1975 in GU n. C 100) e aveva introdotto l'obbligo di fornire determinate informazioni circa la produzione e l'occupazione (decisioni 16 maggio 1975, n. 1272 e 17 luglio 1975, n. 1870). Il breve miglioramento congiunturale verificatosi all'inizio del 1976 indusse la Commissione a ritenere che si potessero raggiungere risultati soddisfacenti con interventi non costrittivi, perseguendo cioè l'orientamento della produzione e della politica dei prezzi delle imprese, sulla base di impegni volontariamente assunti dalle imprese stesse nel quadro di programmi preventivi di carattere indicativo. In tale prospettiva, il 23 e 24 dicembre 1976 la Commissione pubblicava altre due comunicazioni (GU n. C 303 e 304). La prima

(intitolata «Politica siderurgica comunitaria») descriveva le linee d'azione alle quali essa contava attenersi in relazione all'analisi e al controllo del mercato, agli investimenti, ai provvedimenti specifici per la crisi in materia di produzione e prezzi, alle relazioni tra Comunità e paesi terzi sul mercato dell'acciaio, ai problemi sociali e regionali. In particolare, circa la questione dei prezzi, si diceva in tale documento che «se la Commissione constatasse che con la sua politica quantitativa non ottiene i risultati auspicati, e . . . ritenesse necessario prendere altri provvedimenti, essa potrebbe procedere alla pubblicazione di prezzi minimi di riferimento, prima di un eventuale ricorso alla determinazione di prezzi minimi, di cui all'articolo 61 del Trattato». Nella seconda comunicazione, poi — che faceva espresso riferimento all'articolo 46 Trattato CECA e aveva per oggetto le «Misure da applicare in caso di crisi del mercato siderurgico» — la Commissione annunciava la propria intenzione di fare delle previsioni particolareggiate sulle consegne nel mercato comunitario di certi prodotti siderurgici (profilati, vergella, tondi per cemento armato, altri laminati mercantili, lamiere grosse e medie, lamiere sottili laminate a freddo), ripartendole per imprese o gruppi di imprese, e invitando ogni impresa o gruppo di imprese ad assumere confidenzialmente l'impegno di limitare volontariamente tali consegne «alle quantità che verranno comunicate a ciascuno di essi».

Tale piano di orientamento non costrittivo, mirante a realizzare un migliore equilibrio tra l'offerta e la domanda, ottenne un successo soddisfacente per cinque dei prodotti che ho sopra menzio-

nati. Nei corrispondenti settori gli impegni assunti dalle imprese di rispettare gli obbiettivi di consegna indicati dalla Commissione riuscirono a coprire circa il 90 % della produzione comunitaria. Nel campo dei tondi per cemento armato invece questi impegni non superarono il 50 % della produzione. Va notato che in questo settore la diminuzione dei prezzi era stata più forte che per gli altri prodotti laminati, anche in seguito all'instaurazione di procedimenti di fabbricazione più avanzati ed economici ad opera di numerose piccole e medie industrie, specialmente italiane e germaniche. D'altra parte, in quasi tutti i paesi della Comunità l'attività nel settore edilizio, a cui sono destinati i tondi per cemento armato, era in diminuzione dal 1974. A ciò si aggiungeva che le esportazioni dello stesso prodotto verso i paesi terzi erano diminuite sensibilmente, mentre le importazioni da questi paesi nella Comunità erano aumentate in maniera notevole. Tutto questo spiega come, nel maggio 1977, il tasso medio di utilizzazione degli impianti nel settore del tondo fosse sceso al 55 % e la produzione si fosse ridotta del 13 % fra 1974 e 1976, e di un altro 8 % fra 1976 e 1977, con la grave conseguenza che cominciavano a profilarsi nel settore licenziamenti e riduzioni dell'orario di lavoro.

Il panorama della crisi si presentava tuttavia non uniforme. La produzione comunitaria del tondo era in difficoltà soprattutto nei grandi complessi integrati del Nord, per i quali tale prodotto costituiva soltanto una parte modesta della loro ampia gamma di produzione. Migliore era invece la situazione delle piccole e medie imprese, che si erano dedicate esclusivamente o principalmente alla fabbricazione del tondo, e che per le ragioni tecniche e organizzative già accennate riuscivano a produrre a costi notevolmente più bassi di quelli delle

imprese di grosse dimensioni, ampliando di conseguenza la loro porzione di mercato. A tal riguardo va tenuto presente che, sul totale della produzione italiana del tondo (che rappresenta circa la metà della produzione comunitaria), oltre il 70 % è opera delle piccole e medie industrie, che sono concentrate in gran parte nella regione di Brescia. Si può dunque dire che almeno un terzo dell'industria comunitaria del tondo per cemento armato riusciva a restare indenne dalla crisi, ma che ciò avveniva, in certa misura, aggravando le difficoltà di vendita incontrate dalle altre imprese.

3. In tale situazione, la Commissione ha ritenuto che esistessero le condizioni alle quali l'articolo 61, lettera b) del Trattato CECA subordina l'instaurazione di prezzi minimi obbligatori all'interno del mercato comune. Con la decisione del 4 maggio 1977, n. 962, essa ha quindi imposto tali prezzi ai produttori comunitari per le loro vendite di tondi per cemento armato destinate sia al territorio della Comunità, sia ai territori di alcuni Stati terzi (i membri dell'EFTA), che sono specificamente designati dall'articolo 5 dell'atto e con i quali la Comunità ha stipulato accordi commerciali particolari.

La decisione, entrata in vigore il 5 maggio 1977, aveva una efficacia limitata al 31 dicembre dello stesso anno. Peraltro, al termine di tale periodo, la Commissione ha stimato necessario prorogarlo fino al 31 dicembre 1978, estendendo inoltre il regime dei prezzi minimi anche a due altri prodotti siderurgici: ciò è avvenuto con decisione 3000/77 del 28 dicembre 1977. Contemporaneamente, la

decisione 3002/77, adottata in base all'articolo 95 del Trattato CEECA, obbligava anche i commercianti di prodotti siderurgici a rispettare il regime dei prezzi minimi, e la decisione 3001/77 stabiliva che le imprese notificassero le loro consegne in modo da realizzare un'adeguata sorveglianza delle correnti di scambi.

Sempre alla stessa data del 28 dicembre 1977, la Commissione con la decisione 3003/77 imponeva ai produttori di acciaio di rilasciare dei certificati di conformità per i prodotti sottoposti alla decisione 962/77; e con la raccomandazione 3004/77 completava la disciplina delle misure antidumping, già previste dalla raccomandazione 77/329. A tal riguardo la Commissione pubblicava il 31 dicembre una comunicazione nella quale, riconoscendo che per certi prodotti siderurgici la causa principale delle difficoltà pareva consistere in importazioni effettuate in condizioni di dumping, annunciava che dal 1° gennaio 1978 sarebbero state applicate le misure antidumping definite dalle due raccomandazioni (che nel sistema della CEECA rivestono, come è noto, la natura di atti obbligatori quanto allo scopo).

Altre due misure destinate a rafforzare il sistema dei prezzi minimi sono seguite nel 1978. La decisione 527/78 del 14 marzo 1978 ha vietato l'allineamento sulle offerte di prodotti siderurgici provenienti da taluni paesi terzi, con i quali la Comunità ha stipulato impegni di cooperazione. La decisione 1525/78 del 30 giugno 1978 ha imposto alle imprese il deposito di una cauzione nei casi in cui la Commissione constata, a titolo provvisorio, la pratica di prezzi inferiori ai minimi. D'altra parte, l'adeguamento dei li-

velli di prezzo stabiliti dalla decisione 3000/77 è stato realizzato con la decisione 656/78 del 1° aprile 1978, seguita il 14 giugno dalla decisione 1483/78. Va pure segnalato che, sul piano delle misure di incoraggiamento ad una pianificazione volontaria, il 28 luglio 1978, con decisione 78/711, la Commissione ha autorizzato 31 imprese situate in varie regioni dell'Italia centrosettentrionale (fra cui figuravano diverse imprese ricorrenti) a costituire un organismo (UCRO) avente principalmente la funzione di coordinare le loro vendite all'estero di tondini e di laminati mercantili; prodotti sottoposti entrambi al regime obbligatorio di cui ci stiamo occupando. Come risulta dalla motivazione della citata decisione, questo «coordinamento» doveva consistere in sostanza nel «ripartire su un'equa base gli ordini» provenienti dagli altri Stati.

Ricordo infine che, in vista della scadenza del 31 dicembre 1978 fissata dalla citata decisione 3000/77, il regime dei prezzi minimi è stato prorogato di un anno ancora, con talune modifiche, in forza della decisione 3139/78 del 29 dicembre 1978.

4. Quali sono i limiti della valutazione, che la Corte è chiamata a compiere, circa la legittimità della decisione generale 962/77? Ho notato fin dall'inizio che le censure delle ricorrenti si fondano sull'ultimo comma dell'articolo 36, il quale dispone: «I ricorrenti possono opporre, a motivazione di questo ricorso (vale a dire, del ricorso di piena giurisdizione avente ad oggetto sanzioni pecuniarie inflitte alle imprese in base al Trattato), *alle condizioni previste al primo capoverso dell'articolo 33 del presente Trattato*, l'irregolarità delle decisioni e delle

raccomandazioni di cui si imputa loro l'inadempimento».

L'articolo 33, nel suo primo capoverso, indica come vizi di legittimità delle decisioni e raccomandazioni dell'Alta Autorità l'incompetenza, la violazione delle forme sostanziali, la violazione del Trattato o di ogni norma giuridica concernente la sua applicazione, lo sviamento di potere; ed aggiunge: «Tuttavia, l'esame della Corte non può vertere sulla valutazione dello stato risultante da fatti o circostanze economiche in considerazione del quale sono state prese le dette decisioni o raccomandazioni, salvo che sia mossa accusa all'Alta Autorità di aver commesso uno sviamento di potere o di avere misconosciuto in modo patente le disposizioni del Trattato, oppure ogni norma giuridica concernente la sua applicazione».

Il rinvio a questa norma, contenuto nel citato ultimo comma dell'articolo 36, comporta indubbiamente in primo luogo che l'irregolarità di una decisione generale può essere contestata da chi ricorre contro una sanzione pecuniaria, per uno qualsiasi dei vizi indicati nell'articolo 33, primo capoverso. Lo conferma la vostra giurisprudenza (v. sentenze del 12 giugno 1958 in causa 15/57, *Compagnie des hauts fourneaux de chasse*, Raccolta 1958, IV, p. 151, e del 13 giugno 1958 nelle cause 9 e 10/56, *Meroni*, *ivi*, p. 13 e 53). Ne consegue, fra l'altro, che il vizio di sviamento di potere può essere addotto, senza bisogno che ricorra la condizione prescritta nel secondo comma dell'articolo 33 (e cioè che lo sviamento sussista *nei riguardi del ricorrente*). Ciò

vale a respingere l'eccezione d'irricevibilità formulata dalla Commissione contro il mezzo in questione, nell'ambito dei ricorsi proposti dalle imprese italiane, e basata sull'argomento che le ricorrenti non avrebbero dimostrato la lesione specifica e diretta dei loro interessi per effetto della decisione 962/77. Aggiungo che sussiste, a mio avviso, contrariamente alla tesi della Commissione, un interesse attuale e diretto delle ricorrenti ad ottenere l'annullamento e la riforma delle decisioni individuali portanti sanzioni pecuniarie, attraverso l'accertamento dell'irregolarità della decisione generale sopra ricordata.

La seconda conseguenza deducibile dal rinvio, che l'articolo 36 fa al primo capoverso dell'articolo 33, è la restrizione posta all'esame della Corte riguardante la «valutazione dello stato risultante da fatti o circostanze economiche» in considerazione del quale una decisione generale è stata presa. Tale restrizione consiste in ciò, che lo stato risultante da fatti o circostanze economiche in tanto può essere valutato, al fine di stabilire se si sia verificata una violazione del Trattato o di altre norme comunitarie, in quanto sia stato addebitato alla Commissione di avere «miconosciuto in modo patente» l'uno o le altre.

Il senso di questa disposizione sta evidentemente nel proposito di limitare il controllo della Corte sulle scelte di politica economica fatte dalla Commissione. Tuttavia non è facile, trattandosi di stabilire la legittimità di atti di politica economica, sulla base di parametri giuridici che spesso utilizzano concetti economici, separare nettamente controllo di legittimità e valutazioni di merito. La difficoltà si ri-

flette nella formulazione poco felice della norma, che adoperando l'espressione «stato risultante da fatti o circostanze economiche» ha indotto a tracciare una linea di separazione tra accertamento dei fatti e valutazione della situazione economica complessiva. A tal riguardo, vi è nella giurisprudenza della Corte un precedente importante, e cioè la sentenza del 21 marzo 1955 nella causa 6/54, Governo dei Paesi Bassi c/ Alta Autorità (Raccolta 1954-1955, p. 207).

Vale la pena di ricordare i punti più significativi di questa decisione. La Corte ritenne anzitutto che per verificare se fosse necessaria l'imposizione di prezzi massimi bisognava distinguere fra accertamento fatto dall'Alta Autorità delle circostanze economiche e deduzioni che essa ne aveva tratte, e che queste ultime potevano essere sottoposte al controllo giurisdizionale solo in presenza di una censura di palese misconoscimento del Trattato. Ciò precisato, la Corte asserì che un misconoscimento palese deve aver raggiunto un certo grado di gravità «per cui esso risulti provenire da un evidente errore nella valutazione della situazione, in base alla quale la decisione è stata emanata, e ciò con riguardo alle disposizioni del Trattato»; di conseguenza, essa si limitò a verificare se esistesse una situazione economica «tale da rivelare di primo acchito che il provvedimento impugnato non era affatto necessario a conseguire gli scopi indicati nell'articolo 3 del Trattato».

In definitiva, le considerazioni utili per orientarsi nel caso di specie, che possono

trarsi dalla formula dell'articolo 33 (richiamata nell'articolo 36) e dalla sentenza citata, mi sembrano essere le seguenti: I) la Corte non può in nessun caso giudicare la mera opportunità di una misura di politica economica, quando essa è chiamata a stabilire se la misura abbia violato il diritto comunitario; ciò vale in particolare nell'ipotesi in cui la misura si fondi su previsioni economiche (v. il concetto di «imminenza di crisi» di cui all'articolo 61, lettera b); II) per poter controllare la valutazione fatta dalla Commissione di una situazione economica che ha dato luogo alla decisione impugnata, sotto il profilo del rispetto del Trattato CECA, la Corte deve ravvisare adeguati indizi di palese misconoscimento del Trattato; III) in tal caso, il controllo giudiziario ha per oggetto di verificare se la misura presa sia manifestamente ingiustificata, tenendo conto delle condizioni fissate dal Trattato e di una valutazione globale della situazione economica.

È appena il caso di aggiungere che l'eventuale accoglimento delle censure mosse contro la decisione generale, di cui si contesta la regolarità, avrebbe per sola conseguenza la inapplicabilità della decisione stessa alle decisioni individuali impuginate, che verrebbero così a perdere la loro base giuridica. Non seguirebbe, invece, l'annullamento della decisione generale: al riguardo, sia il Trattato che la giurisprudenza di questa Corte non lasciano adito a dubbi.

5. Fra i numerosi argomenti che le ricorrenti fanno valere a sostegno del mezzo di violazione del Trattato, comincerò con l'esaminare le censure relative alla sussistenza delle condizioni legali per l'instaurazione del regime dei prezzi minimi, previsto dall'articolo 61. A norma di questo articolo, la Commissione può fissare, per uno o più prodotti soggetti alla giurisdizione della CECA, «prezzi minimi nell'interno del mercato comune, se essa riconosce l'esistenza o l'imminenza di una crisi manifesta e la necessità di tale decisione per conseguire gli scopi definiti all'articolo 3».

Conviene osservare che entrambe le condizioni indicate sono esplicitamente rimesse all'apprezzamento discrezionale della Commissione: lo rivela l'impiego dei termini «*se essa riconosce . . .*». Non vi è dubbio quindi, per le ragioni che ho esposto poc'anzi, che il controllo della Corte circa l'esistenza o l'imminenza della crisi e circa la necessità della decisione impugnata per gli scopi di cui all'articolo 3 è ammissibile solo se appare «prima facie» un palese misconoscimento del Trattato, e deve comunque limitarsi a stabilire se la valutazione della Commissione sia stata manifestamente erronea, così da porsi in aperto contrasto con il diritto comunitario.

L'argomentazione sul tema dell'esistenza o imminenza della crisi è stata sviluppata dalle ricorrenti italiane, e più particolarmente dall'impresa Feralpi, ricorrente nella causa 264/78. Essa nega che rientri nella nozione di «crisi», o di «minaccia di crisi», una situazione di difficoltà in cui venga a trovarsi solo una parte di un de-

terminato settore produttivo e che non sia avvertita dalle altre imprese del settore a causa della loro maggiore modernità tecnologica, o della migliore combinazione delle risorse e della conseguente maggior produttività. L'avvento di nuove tecniche e la presenza di produttori meglio organizzati condurrebbero in realtà a nuovi equilibri di lungo periodo, attraverso la chiusura o la sostituzione degli impianti vecchi e improduttivi con evidente vantaggio per la collettività.

Nella specie non è contestato che, all'epoca dell'adozione della decisione 962/77, la produzione comunitaria del tondino avesse subito un calo. Tuttavia le ricorrenti affermano che le difficoltà in cui si trovavano i grandi complessi siderurgici del Nord, nel settore produttivo di cui trattasi, derivavano, più che dalla diminuzione della domanda interna, dall'antiquata organizzazione del loro sistema produttivo. La minaccia di crisi connessa a tale situazione non avrebbe dunque riguardato il mercato, il quale manteneva secondo questo punto di vista una notevole capacità d'assorbimento, a prezzi che erano ancora remunerativi per una metà circa dei produttori comunitari. A trovarsi in difficoltà (essenzialmente d'indole finanziaria) erano le imprese meno produttive, e il motivo principale risiedeva, si afferma, nella loro mancanza di competitività sul mercato comunitario e, a più forte ragione, su quello internazionale.

A proposito della nozione di crisi accolta nell'articolo 61, osservo che essa sembra

doversi collegare all'andamento del mercato. Secondo uno dei commentatori dell'articolo 61 Trattato CECA, «i prezzi minimi hanno lo scopo di arginare un eventuale calo dei prezzi conseguente o alla struttura del mercato o alla situazione congiunturale, in quanto altrimenti verrebbero meno delle capacità produttive che a lunga scadenza si rivelano indispensabili per l'approvvigionamento del mercato, e d'altro canto un notevole calo dei prezzi potrebbe portare a un successivo forte aumento dei prezzi stessi» (v. Zimmermann nel Commentario CECA diretto da Quadri, Monaco, Trabucchi, vol. II, p. 832 e 833). È chiaro che ci si riferisce con ciò ad una nozione di crisi come *fenomeno di mercato* avente carattere congiunturale (calo temporaneo del normale livello della domanda), ovvero strutturale (eccedenza della capacità produttiva rispetto al normale livello della domanda). Un fenomeno del genere necessariamente concerne la totalità delle imprese produttrici, specie se lo si considera sotto l'aspetto strutturale, giacché l'eccesso di capacità produttiva non può essere che un risultato della situazione d'insieme dell'industria comunitaria.

La tesi sostenuta dalla ricorrente Feralpi, secondo cui l'introduzione di tecniche più progredite e i connessi miglioramenti di produttività si risolvono a lungo termine in nuovi equilibri, è certamente esatta; ma è anche innegabile che a breve termine le imprese meno dinamiche possono trovarsi in serie difficoltà. Quando queste difficoltà assumano o rischino di assumere vaste dimensioni, in considerazione del numero delle imprese colpite e delle conseguenze sulla loro attività e sul livello dell'occupazione, è conforme allo spirito e al sistema del Trattato CECA che si prendano in considerazione le possibilità d'intervento pubblico sul mercato previste in situazioni eccezionali, al fine di attenuare la brutalità degli effetti che il libero gioco del mercato rischierebbe di avere sul piano economico e sociale.

Rilevo inoltre che, in presenza di una situazione caratterizzata non solo dall'eccesso dell'offerta rispetto alla domanda, ma anche e soprattutto da differenze assai importanti nel grado di produttività (e quindi, nel livello dei costi di produzione) fra le imprese del settore, non è necessario, per riconoscere l'esistenza o l'imminenza di una crisi ai sensi dell'articolo 61, lettera b), che il livello dei prezzi praticati dalle imprese più produttive sia così basso da apparire abnorme. Neppure potrà costituire un ostacolo a mio avviso la circostanza che eventuali errori di previsione, l'imprevidenza, la negligenza o l'incapacità abbiano avuto un'influenza determinante nel porre in difficoltà le imprese meno produttive.

Nella specie, anche se i prezzi minimi servono direttamente a proteggere una parte dei produttori comunitari di tonfino contro la concorrenza (lecita) dell'altra parte più efficiente, è anche vero che, consentendo ai primi un margine di manovra per cercare di ristrutturarsi e diventare più competitivi, essi mirano ad evitare una eccessiva riduzione della capacità produttiva comunitaria nel settore, e le ripercussioni che ne scaturiscono sul livello occupazionale nella Comunità.

Questo complesso di considerazioni mi induce a ritenere che manchino assolutamente, nel caso di specie, indizi adeguati di un palese misconoscimento della prima condizione risultante dall'articolo 61, lettera b). Al contrario, la valutazione fatta dalla Commissione circa l'esistenza o l'imminenza di una crisi manifesta, nelle circostanze di fatto che si sono verificate, appare corretta. Sotto questo profilo, quindi, è giustificata la messa in opera delle misure d'intervento previste dall'articolo 61, lettera b).

6. Un'altra censura che trae spunto dalla nozione di crisi è avanzata dalla ricorrente Rumi. Essa sostiene che l'articolo 61 consentirebbe la instaurazione di prezzi minimi solo in via preventiva, mentre, in presenza di una crisi manifesta, avrebbe dovuto entrare in gioco l'articolo 58, che prevede l'adozione di una disciplina di quote di produzione.

Questa tesi mi sembra priva di fondamento. Abbiamo già visto che l'articolo 61, lettera b), conferisce alla Commissione il potere di fissare prezzi minimi nell'interno del mercato comune, non solo se una crisi manifesta sia imminente, ma anche allorché essa sia già esistente. Quanto all'articolo 58, esso subordina la messa in opera di un regime di quote di produzione alla constatazione che i modi d'azione indicati nell'articolo 57 non permettano di arginare la crisi; ora, fra questi modi d'azione indiretti sono compresi gli interventi in materia di prezzi previsti dal Trattato, e figura quindi in particolare anche l'instaurazione di un regime di prezzi minimi sulla base del citato articolo 61, lettera b). Risulta quindi evidente che l'obbligo per la Commissione di procedere all'instaurazione di un regime di quote di produzione può sussi-

stere solo qualora si sia constatata l'impossibilità di rimediare alla crisi mediante, fra l'altro, degli interventi in materia di prezzi.

Conviene aggiungere che, in una situazione di crisi manifesta, l'adozione delle misure contemplate dall'articolo 58 presuppone comunque che la Commissione abbia proceduto ai complessi apprezzamenti economici necessari per valutare l'insufficienza dei mezzi d'azione indiretti e quindi la necessità di ricorrere a nuovi strumenti. Tenuto conto dell'ampio margine di discrezionalità della Commissione, insito nella natura stessa di queste valutazioni, non basta affermare che il regime delle quote di produzione opererebbe più efficacemente dello strumento dei prezzi minimi, per farne discendere l'illegittimità della scelta operata dalla Commissione a favore di quest'ultimo.

7. Passiamo ora ad esaminare se sussisteva la seconda delle due condizioni, a cui l'articolo 61, lettera b) subordina l'instaurazione di un regime di prezzi minimi, e cioè se poteva riconoscersi nella specie la necessità di questo tipo di misure «per conseguire gli scopi definiti all'articolo 3». Molti ricorrenti, in particolare le imprese italiane, negano che la decisione 962/77 si sia conformata a tale condizione. Mi sia però consentito di sottolineare che, nel discutere la questione, bisogna evitare di confondere il requisito della *necessità* dell'instaurazione di prezzi minimi, in relazione all'articolo 3, nella situazione di mercato del prodotto che qui si considera, con i diversi aspetti della *funzionalità*, della *praticabilità* e dell'*adequatezza* del regime d'intervento quale si è concretamente realizzato.

Secondo le ricorrenti, la decisione generale di cui trattasi sarebbe in contrasto con la maggior parte degli obbiettivi contemplati dall'articolo 3, e in particolare con quelli di cui alle lettere a), c), d), f) e g).

È bene dire anzitutto, in proposito, che per poter parlare di violazione manifesta della seconda condizione richiesta dall'articolo 61, lettera b), non basta addurre (né eventualmente constatare) l'incompatibilità della decisione sui prezzi minimi con alcuni degli obbiettivi previsti dal citato articolo 3.

La giurisprudenza della nostra Corte ha avuto occasione di precisare che «in pratica occorrerà procedere ad un certo compromesso fra i vari obbiettivi dell'articolo 3, poiché è manifestamente impossibile attuarli al massimo grado e nel loro complesso e singolarmente; trattandosi di principi generali alla cui realizzazione ed armonizzazione occorre tendere *per quanto è possibile*» (sentenza del 21 giugno 1958 nella causa 8/57, *Groupement des hauts fourneaux et aciéries belges*, Raccolta 1958, p. 220, spec. 232; v. pure la citata sentenza 13 giugno 1958 nella causa 9/56, *Meroni*).

Se la necessità del «compromesso» tra i vari scopi si avverte in una situazione normale del mercato, tanto più la si dovrà ammettere in una situazione di crisi che giustifica l'adozione di misure eccezionali. Trattandosi infatti in tali casi di azioni limitate nel tempo, è ancora più comprensibile che la Commissione dia la priorità a certi obbiettivi anche a costo di sacrificarne provvisoriamente altri. Siffatta scelta rientra evidentemente nell'ambito del potere discrezionale della Commissione, e non può esser fatta che

volta per volta, sulla base del suo apprezzamento della realtà economica al momento in cui le misure eccezionali vengono introdotte.

È evidente che una misura di carattere derogatorio rispetto alle regole normali di funzionamento del mercato comune carbosiderurgico, quale è la fissazione di prezzi minimi, potrà difficilmente evitare di porsi in contrasto con alcuni obbiettivi dell'articolo 3. Così, per esempio, l'obbiettivo di cui alla lettera c), relativo allo stabilimento dei prezzi più bassi nel mercato comune, è senza dubbio contraddetto dalla determinazione di prezzi minimi a un livello più elevato di quelli che potrebbero essere praticati da una porzione dei produttori del settore. Ma se si volesse evitare tale contraddizione, bisognerebbe ritenere la Commissione vincolata a far coincidere il livello dei prezzi minimi obbligatori con quello dei prezzi più bassi in vigore sul mercato; il che costituirebbe una limitazione eccessiva del potere discrezionale della Commissione medesima di determinare i prezzi, in base all'articolo 61.

Assai fragile mi sembra, poi, la censura relativa alla pretesa violazione dello scopo, di cui alla lettera a) dell'articolo 3 (l'approvvigionamento regolare del mercato comune). Le ricorrenti sostengono che esse avrebbero potuto curare tale approvvigionamento a prezzi migliori di quelli fissati d'imperio. Ma sembra eccessiva la pretesa che i problemi globali di approvvigionamento di tondi per cemento armato dell'intera area comunitaria fossero risolti facendo affidamento sulla capacità d'iniziativa dei produttori bresciani. Mi sembra invece che la fissazione di prezzi minimi sia stata coerente con l'obbiettivo di cui alla lettera a) dell'

articolo 3, poiché con la temporanea protezione accordata alle imprese meno produttive per consentire loro di ammodernare i loro impianti e riorganizzarli si è voluto assicurare alla Comunità un regolare approvvigionamento del mercato, evitando il rischio di chiusure massicce di imprese produttrici che avrebbero potuto portare ad una rarefazione del prodotto.

Le ricorrenti invocano inoltre a torto la violazione dell'obiettivo di cui alla lettera d), che impone alla Comunità di «vigilare sul mantenimento di condizioni che stimolino le imprese a sviluppare e migliorare la loro capacità di produzione». È vero che la fissazione dei prezzi minimi a un livello più alto di quello di mercato non è tale da realizzare quello scopo per quanto riguarda le imprese più produttive, ma la valutazione deve essere diversa per quanto riguarda la situazione delle imprese extramarginali. La temporanea protezione loro conferita le mette infatti in grado di disporre dei mezzi finanziari e del tempo necessari per migliorare la loro capacità produttiva, e portarsi al livello dei loro concorrenti più efficienti.

Le ricorrenti fanno valere anche un contrasto con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo degli scambi internazionali previsto alla lettera f) dell'articolo 3. Ciò in relazione al fatto che, per l'articolo 5 della decisione 962/77, il rispetto dei prezzi minimi si impone ai produttori comunitari anche quando essi effettuano vendite dirette nei paesi terzi indicati da quella disposizione. Va notato però che tale regola si fonda sui legami particolari fra la Comunità e certi Stati membri della Zona europea di libero scambio, e che lo sviluppo degli scambi internazio-

nali non appare messo a repentaglio da una misura estesa solo a un piccolo gruppo di paesi stranieri.

Sembra egualmente che fino a un certo punto la fissazione di prezzi minimi si armonizzi con l'obiettivo di cui alla lettera g) dell'articolo 3, la quale prescrive alle istituzioni di «promuovere l'espansione regolare e l'ammodernamento della produzione e parimenti il miglioramento della qualità», astenendosi però da misure protettive contro le imprese concorrenti, che non siano giustificate da un loro comportamento illegittimo. Ora, nella specie, è certo che la Commissione si è proposta, fissando prezzi minimi obbligatori, di aiutare le imprese in crisi a migliorare la loro produzione e ritrovare capacità di espandersi; ma la decisione ha avuto effetto protettivo, sebbene nessun rimprovero di pratiche commerciali sleali fosse stato mosso alle imprese «bresciane» per quanto riguardava il loro comportamento anteriore all'adozione del regime dei prezzi minimi. Si può soltanto osservare che era ben difficile promuovere l'espansione e l'ammodernamento delle imprese colpite principalmente dalla crisi, una volta che si era fatto ricorso allo strumento dei prezzi minimi, senza che tali prezzi assumessero la funzione di misure di protezione nei confronti delle imprese che erano riuscite a prevalere sul terreno della libera concorrenza.

La ricorrente nella causa 83/79, *Maximilianshütte*, afferma a sua volta che la decisione 962/77 sarebbe contraria all'articolo 3, lettera e), che fa obbligo alle istituzioni «di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della

manodopera, permettendone l'uguagliamento nel progresso in ciascuna industria di sua competenza». La contraddizione risulterebbe dal fatto che la decisione avrebbe comportato per la ricorrente l'obbligo di licenziare una parte del suo personale, qualora essa l'avesse strettamente osservata. Tale argomento è stato prospettato anche da altre ricorrenti, soprattutto sotto il profilo più limitato dello stato di necessità al fine di giustificare l'inapplicabilità della sanzione nel caso singolo. In realtà, la situazione particolare di una singola impresa non può assumere diretto rilievo per apprezzare la legittimità di una decisione generale. Inoltre, tenuto conto delle ripercussioni che il suddetto fenomeno di chiusure rapide e numerose di imprese avrebbe provocato per la manodopera da esse impiegata, appare chiara la rispondenza, quantomeno in linea di principio, dell'istituzione di un regime di prezzi minimi alla finalità sociale di cui alla lettera e). Se è vero infatti che la decisione non contribuisce al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera, essa ha quanto meno cercato di evitare che queste condizioni subissero un peggioramento. Tale obiettivo va considerato come conforme allo spirito, se non alla lettera, della suddetta disposizione.

L'esame analitico degli argomenti avanzati dalle ricorrenti conduce dunque ad affermare che la Commissione, quando ha ravvisato la necessità della decisione 962/77 per conseguire gli scopi definiti dall'articolo 3 — e in particolare, come si è visto, gli scopi indicati alle lettere a), d) ed e) — non si è resa colpevole di misconoscimento patente del Trattato.

Ciò può bastare a far ritenere infondata la censura di violazione della disposi-

zione dell'articolo 61 sotto il profilo della inosservanza della seconda condizione stabilita dalla lettera b) dell'articolo stesso.

8. La necessità della decisione 962/77, per conseguire gli scopi definiti dall'articolo 3, è stata contestata dalle imprese italiane ricorrenti sotto altri due profili: quello del livello dei prezzi minimi obbligatori (che a loro avviso sarebbe stato troppo alto) e quello della insufficienza della misura d'intervento adottata. La prima di queste censure si presta ad essere discussa alla luce dell'articolo 61 e dell'articolo 3, poiché essa si può tradurre nel sostenere che non sarebbe stato necessario, per raggiungere gli obiettivi di cui all'articolo 3, determinare i prezzi al livello stabilito dalla citata decisione (sarebbe bastato, in altri termini, fissare prezzi più bassi). Mi sembra invece che l'altra censura sollevi il problema della congruità della misura adottata in rapporto al suo scopo, che affronterò più oltre dal punto di vista del principio di proporzionalità.

Osservo anzitutto che l'articolo 61 non contiene criteri limitativi circa il livello dei prezzi (massimi o minimi) che la Commissione può imporre: tale norma si contenta di richiedere, nell'ambito dei requisiti formali del provvedimento, che il Comitato consultivo e il Consiglio esprimano il loro parere anche su questo punto. Ho già avuto occasione di dire che il richiamo all'articolo 3, fatto nell'articolo 61, lettera b), potrebbe indurre a sostenere che la Commissione sia tenuta

ad attenersi al livello più basso (articolo 3, lettera c), ma che questa tesi porterebbe, in materia di prezzi minimi, al risultato illogico di far coincidere sempre il prezzo d'imperio con il prezzo di mercato più conveniente, quando è chiaro che la manovra con lo strumento dei prezzi deve avere un margine adeguato di flessibilità. Perciò io credo che la determinazione del livello dei prezzi minimi abbia carattere spiccatamente tecnico e discrezionale. A questo riguardo è dunque il caso di rammentare che la Corte può controllare le scelte della Commissione, ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 36, soltanto quando la valutazione economica faccia trasparire una violazione manifesta della norma giuridica: in questo caso, della norma che implicitamente vieta la fissazione di prezzi così alti, da impedire il conseguimento degli obbiettivi di cui all'articolo 3, o da risultare eccessivi in vista di tali finalità.

Ciò premesso, ritengo opportuno esaminare la questione più da vicino. Il principale addebito rivolto dalle ricorrenti alla Commissione è stato quello di aver fissato i prezzi a un livello medio, più elevato di quello che era stato praticato fin allora dalle imprese concorrenziali, più basso di quello praticato dalle imprese in crisi. Questo criterio «politico» avrebbe ignorato il fatto che i costi delle imprese differiscono per i criteri di gestione e di organizzazione oltre che per la materia prima impiegata. La Commissione avrebbe invece tenuto conto solo dei costi inerenti al materiale impiegato, «mediando» fra quelli delle imprese che producono tondini utilizzando rottame di ferro, con quelli di chi si serve del minerale di ferro. L'unica soluzione conforme agli articoli 3 e 61 sarebbe stata, si so-

stiene, quella di stabilire i prezzi al livello della «minima marginalità positiva». Soltanto così non sarebbe stata sacrificata la posizione delle imprese più produttive.

I rilievi che ho riassunto trascurano di considerare le finalità tipiche di un regime di prezzi minimi, applicato in un mercato che si caratterizza per lo squilibrio fra imprese più dinamiche e imprese svantaggiate sul piano della libera concorrenza. A me sembra evidente che, in una situazione del genere, i prezzi minimi obbligatori tendono ad accrescere le possibilità di vendita delle imprese svantaggiate, e parallelamente non possono che diminuire tale possibilità per le imprese più dinamiche, in quanto limitano la loro capacità di offrire il prodotto a prezzi convenienti. Occorreva perciò, nella specie, fissare i prezzi ad un livello tale che facilitasse la continuazione dell'attività delle imprese extramarginali più vitali e consentisse loro di attuare la loro riorganizzazione e modernizzazione. E non si può accogliere la tesi delle ricorrenti secondo cui, per il fatto di aver fissato i prezzi minimi ad un livello superiore ai prezzi che potevano essere praticati dalle imprese più concorrenziali, la Commissione avrebbe misconosciuto le disposizioni dell'articolo 61, lettera b).

A mio avviso, il criterio della «media» (sebbene non aritmetica) al quale la Commissione si è ispirata, non può ritenersi ingiustificato. In effetti, dato che il livello dei costi si presentava notevol-

mente diverso all'interno della Comunità, il livello dei prezzi minimi non poteva adeguarsi ai costi delle imprese meno produttive, perché ciò avrebbe significato alterare eccessivamente la realtà del mercato, con un considerevole aumento dei prezzi, che sarebbe stato economicamente inaccettabile per gli utilizzatori. Né, d'altra parte, sarebbe stato possibile basarsi unicamente sui costi delle imprese più produttive, perché ciò avrebbe reso inutile la fissazione dei prezzi minimi, tenuto conto della funzione che è loro assegnata nel contesto del regime instaurato dalla decisione 962/77. Occorreva dunque procedere ad una conciliazione delle situazioni e degli interessi dei vari gruppi di produttori interessati, e la Commissione ha obbedito a questa esigenza.

Merita infine qualche riflessione la norma contenuta nel penultimo comma dell'articolo 61, secondo cui «Nella fissazione dei prezzi, l'Alta Autorità deve tener conto della necessità di assicurare la capacità di concorrenza sia delle industrie del carbone e dell'acciaio sia delle industrie consumatrici, secondo i principi definiti all'articolo 3, capoverso c)». Il rinvio all'articolo 3, lettera c) sembra qui destinato a valorizzare soprattutto il criterio, secondo cui bisogna evitare che le variazioni di prezzi provochino aumenti globali, o aumenti dei prezzi praticati in altre operazioni, e il criterio in base al quale debbono essere salvaguardati gli ammortamenti e le normali possibilità di remunerazione del capitale.

In verità, la disposizione del citato penultimo comma dell'articolo 61 sembra

avere soprattutto la funzione di conciliare gli interessi delle imprese produttrici con quelli delle imprese utilizzatrici dei prodotti. Non si può tuttavia trascurare il fatto che la necessità di assicurare la capacità di concorrenza delle imprese produttrici è stata espressamente riconosciuta. La conseguenza che se ne può dedurre, nel caso di specie, è che se il livello dei prezzi fosse stato stabilito in modo tale da escludere manifestamente ogni capacità concorrenziale delle imprese, alle quali la decisione generale si rivolge, questa si sarebbe dovuta ritenere illegittima. Ora, le ricorrenti hanno affermato che la loro capacità concorrenziale è stata gravemente compromessa dalla decisione 962/77, perché nel settore del tondino per cemento armato il terreno dei prezzi è quello che più largamente consente la concorrenza, essendo praticamente insignificanti le differenze di qualità. Ma in una situazione del genere qui considerato il meccanismo dei prezzi minimi necessariamente peggiora la situazione delle imprese più dinamiche e più concorrenziali. A mio avviso, conta il fatto che il prezzo minimo, essendo stato stabilito a un livello inferiore a quello dei prezzi delle imprese più colpite dalla crisi, lascia un margine di concorrenza alle altre imprese. In ogni caso, non mi pare che siano stati sottoposti alla Corte elementi di fatto capaci di dimostrare che le imprese interessate abbiano perso ogni capacità di concorrenza per effetto della decisione di cui ci stiamo occupando.

9. Oltre a negare la conformità della decisione 962/77 all'articolo 61 del Trattato CEEA — e all'articolo 3, cui la lettera b) di questo articolo fa rinvio — le ricorrenti invocano alcune altre norme del Titolo I del Trattato, cioè gli articoli

2, 4 e 5, sostenendo che esse sarebbero state egualmente violate con l'adozione di quel provvedimento. Bisogna dunque prendere ora in esame tali doglianze.

In forza dell'articolo 2, secondo comma, la Comunità «deve attuare la costituzione progressiva di condizioni che assicurino per se stesse la distribuzione più razionale della produzione al più alto livello di produttività, insieme tutelando la continuità dell'occupazione ed evitando di provocare, nelle economie degli Stati membri, turbamenti fondamentali e persistenti». Questa disposizione sarebbe stata disattesa, perché i prezzi minimi del tondo per cemento armato sono stati stabiliti in un ammontare che annulla il vantaggio concorrenziale delle imprese più produttive, rendendo loro impossibile di offrire il prodotto ad un prezzo più conveniente, mentre il loro livello di produttività l'avrebbe consentito. In conseguenza di ciò, la fissazione dei prezzi minimi avrebbe contravenuto anche alla parte della norma citata relativa alla tutela della continuità dell'occupazione, poiché, qualora le imprese ricorrenti avessero osservato la decisione impugnata, sarebbe stata messa in serio pericolo l'occupazione in una buona parte dell'industria comunitaria del settore.

La ricorrente nella causa 83/79, Maximi-lianshütte, adduce a sua volta la violazione del primo comma dell'articolo 2, che attribuisce alla Comunità «la missione di contribuire, in armonia con l'economia generale degli Stati membri ... all'espansione economica, all'incremento dell'occupazione e al miglioramento del tenore di vita negli Stati membri». In contrasto con tale norma, il regime dei prezzi minimi avrebbe fatto pesare un onere ingiustificato, in particolare sull'economia della Germania meri-

dionale e sui produttori d'acciaio di minori dimensioni.

Osservo che l'articolo in questione enuncia in termini molto ampi la «missione» che la Comunità è chiamata a perseguire. Il testo della norma — e in particolare l'accenno alla «costituzione *progressiva*» delle condizioni descritte — mostra che essa ha natura essenzialmente programmatica. La realizzazione delle finalità generali, al cui perseguimento deve tendere tutta l'azione della Comunità, costituisce necessariamente un'opera a lungo termine, destinata a subire l'impatto delle circostanze contingenti. Queste rendono talvolta necessarie, a breve termine, delle azioni che, di per sé considerate, possono apparire delle deviazioni rispetto agli obiettivi indicati nell'articolo 2, ma che, in una prospettiva più ampia, contribuiscono ad assicurare il loro conseguimento con il minor sacrificio possibile per l'insieme degli amministratori.

In realtà, prevedendo in alcune ipotesi degli interventi autoritativi, il Trattato ha introdotto deroghe alle regole normali di funzionamento del mercato comune, che sono improntate ai principi dell'economia di mercato (come le disposizioni degli articoli 2, 3 e 4 dimostrano). C'è quindi una combinazione nel Trattato di norme assolutamente fedeli a questi principi, e di norme che se ne discostano — in condizioni ben determinate — accordando larghi poteri alle istituzioni comunitarie. Ma in fin dei conti anche le norme del secondo tipo sono coerenti alle finalità generali, nella misura in cui l'esercizio dei poteri d'intervento, in esse consentito, è finalizzato al superamento di circostanze congiunturali avverse al mantenimento di un libero mercato.

Nel caso di specie, si deve riconoscere che, in assenza della decisione 962/77, quasi due terzi delle imprese produttrici della Comunità si sarebbero trovati in una situazione molto difficile, non essendo in grado di reggere la concorrenza delle imprese più produttive; ne sarebbero presumibilmente risultate conseguenze pregiudizievoli nei confronti dell'occupazione, mentre la citata disposizione dell'articolo 2, secondo comma, del Trattato tende a salvaguardarne la continuità. D'altra parte, la decisione ha corrisposto anche all'esigenza di evitare, nell'economia degli Stati membri, turbamenti fondamentali e persistenti, ai quali avrebbe dato luogo l'eventuale arresto della produzione di numerose imprese produttrici di tondi colpite più gravemente dalla crisi. Perciò, se è vero che sul piano di una «distribuzione più razionale della produzione al più alto livello di produttività» sarebbe stato preferibile lasciare alle imprese economicamente e tecnicamente più avanzate piena libertà di determinare i loro prezzi di vendita e quindi di avvantaggiarsi della loro capacità concorrenziale nei confronti degli altri produttori della Comunità, i pericoli che da ciò sarebbero risultati per la tutela della continuità dell'occupazione e dello stesso apparato produttivo per la maggior parte dei loro concorrenti giustificano le misure impugnate anche alla stregua delle disposizioni generali dell'articolo 2.

La configurazione assunta dal mercato comunitario del tondino per cemento armato, a causa dell'emergere di un gruppo agguerrito di produttori di piccole dimensioni fra imprese meno moderne e di più pesante struttura, ha fatto sorgere un problema di scelta fra gli inte-

ressi divergenti dei due gruppi di operatori, e più ancora fra due distinti interessi della collettività: incoraggiare e premiare, da un lato, chi si è distinto nella gara della libera concorrenza, in nome della produttività e dell'efficienza, o preoccuparsi di difendere in tutta la Comunità la continuità dell'occupazione e la sopravvivenza di un apparato produttivo più vasto e articolato. Entrambi gli interessi, astrattamente, sono meritevoli di tutela, ma nelle particolari contingenze in cui è intervenuta la decisione impugnata essi si ponevano in conflitto fra loro. Qui basterà notare che incombeva alla Commissione il compito di effettuare (almeno a breve termine) la scelta. Essa non è in linea di principio sindacabile nel merito da questa Corte, la quale — come ho detto — non può sostituire i suoi apprezzamenti di opportunità alle valutazioni di politica economica effettuate dall'organo istituzionalmente competente. Resta da aggiungere, beninteso: salvo un palese misconoscimento di norme comunitarie; ma di manifesta violazione dell'articolo 2 non mi sembra, in verità, che si possa nel nostro caso parlare.

10. Con riferimento all'articolo 4 del Trattato — in cui sono fissati i principali divieti connessi alla instaurazione e al mantenimento del mercato comune del carbone e dell'acciaio — le ricorrenti hanno formulato anzitutto una censura di discriminazione fra produttori, basandosi sul fatto che i provvedimenti e le pratiche le quali stabiliscano una tale discriminazione sono proibiti dalla lettera b) dell'articolo in questione. Nella specie, vi sarebbe stata discriminazione fra pro-

duttori essenzialmente perché il sistema di prezzi minimi avrebbe favorito alcuni di essi (i meno concorrenziali) a danno degli altri. Non viene evidentemente in considerazione l'aspetto formale delle misure criticate, dato che i prezzi minimi stabiliti dalla decisione 962/77 sono identici per tutti i produttori comunitari. La discriminazione sussisterebbe «di fatto», nel senso che due situazioni diverse — quella dei produttori più competitivi e quella delle imprese in condizioni di crisi — sarebbero state trattate nello stesso modo, con l'imposizione del regime uniforme dei prezzi minimi. E, dato che il livello di tali prezzi è inferiore ai prezzi di listino anteriormente praticati da tutte le imprese comunitarie, ad eccezione dei bresciani, questi ultimi sostengono che la Commissione, nel prendere la misura generale contestata, avrebbe tenuto conto della situazione delle altre imprese, e non della posizione e della quota di mercato delle piccole e medie imprese italiane, violando anche sotto questo profilo il divieto di discriminazione.

In proposito, converrà ricordare che connotato essenziale della discriminazione è il carattere ingiustificato, per non dire arbitrario, del trattamento eguale applicato a casi diversi, o del trattamento disuguale fatto a casi simili. Ma la lamentata equiparazione nel trattamento di imprese che si trovavano in situazioni diverse non si può considerare ingiustificata. In effetti, l'instaurazione di prezzi minimi obbligatori ad un livello superiore al prezzo di mercato, consentita dal Trattato in una situazione di crisi o di minaccia di crisi e rivolta alla tutela delle imprese più deboli, può essere efficace per il perseguimento del suo fine legale

solo se essa vincola tutti gli operatori del settore. Se poi si guarda agli effetti che la decisione era destinata ad avere, e in realtà ha avuto, nei confronti di imprese che sul piano della concorrenza e della produttività si trovano in situazioni diverse, non può sorprendere che tali effetti siano stati favorevoli per una parte delle imprese e sfavorevoli per un'altra. Questo è nella logica delle misure di cui ci stiamo occupando. Perciò la tesi della discriminazione in danno delle ricorrenti mi sembra priva di fondamento.

Un'altra disposizione contenuta nella lettera b) dell'articolo 4 è stata invocata a sostegno della censura di irregolarità della decisione generale sui prezzi minimi: il divieto, cioè, di «provvedimenti e pratiche che ostacolino la libera scelta del fornitore da parte dell'acquirente». È stato detto che quella decisione impedirebbe tale libera scelta e costituirebbe inoltre una restrizione alla libera circolazione dei prodotti, in contrasto con la lettera a) dello stesso articolo. Ciò perché l'utilizzatore, avendo solo la scelta fra prodotti venduti allo stesso prezzo, manifesterebbe una naturale propensione ad acquistare sul suo mercato nazionale: ne risulterebbe una limitazione di fatto delle possibilità di vendita a clienti di altri Stati membri, e quindi una restrizione agli scambi intracomunitari.

A me pare in verità che l'incidenza del regime dei prezzi minimi sulle correnti di

scambio e sulla libera scelta dei fornitori da parte degli acquirenti sia una conseguenza troppo indiretta della decisione per poter sostenere che essa abbia violato l'articolo 4, lettera a) (il quale testualmente proibisce le restrizioni *quantitative* allo scambio dei prodotti) o l'articolo 4, lettera b), in fine. Noto pure, in particolare, che la scelta del fornitore è sovente influenzata da fattori diversi dal prezzo. Aggiungo che i fenomeni lamentati presuppongono che determinati produttori di uno Stato membro si siano affermati sui mercati di altri Stati membri in virtù dei prezzi bassi praticati; ora, se si ammette che un prezzo minimo obbligatorio possa essere fissato dalla Commissione al di sopra del livello di tali prezzi particolarmente convenienti, e che sia egualmente lecito perseguire con la misura di fissazione dei prezzi minimi lo scopo di incrementare la produttività e la capacità concorrenziale di altri produttori in crisi, i fenomeni in questione appariranno, come sono, svantaggi economici connessi all'intervento della Commissione, ma non indici rivelatori di una violazione del Trattato da parte di quest'ultima. Infine, se si ritenesse che una misura di instaurazione di prezzi minimi, uguali in tutta la Comunità, costituisca necessariamente un ostacolo alla libera scelta del fornitore e alla libera circolazione delle merci, si dovrebbe rispondere che il legislatore comunitario, avendo previsto la possibilità di una misura del genere, ha evidentemente ammesso anche la possibilità, mediante l'instaurazione di tale misura, di derogare temporaneamente alle disposizioni di cui alle lettere a) e b) dell'articolo 4.

presentare una misura restrittiva tendente alla ripartizione o allo sfruttamento dei mercati, in violazione della disposizione dell'articolo 4, lettera d), e di falsare le condizioni normali di concorrenza in contrasto con l'articolo 5, penultimo alinea. Queste censure poggiano sugli stessi argomenti avanzati a proposito della pretesa violazione dell'articolo 4, lettere a) e b), e rispondono alla stessa logica, che ho già criticato. Debbo dunque ripetere che ogni decisione di fissazione di prezzi minimi limita sensibilmente le possibilità di concorrenza delle imprese sul piano dei prezzi e rischia così di favorire la compartimentazione del mercato comune, attraverso la preferenza di fatto che gli utilizzatori tendono ad accordare ai fornitori locali; ma questo è un inconveniente connesso al regime dei prezzi minimi, e non ne provoca certo l'invalidità. Sappiamo d'altronde che le misure in questione sono state previste per un periodo relativamente breve e che sono legittime solo in tempo di crisi: se esse fossero mantenute anche dopo la cessazione delle circostanze che le giustificano finirebbero con l'accentuare il loro carattere protettivo e con il favorire anche le imprese che in un ragionevole lasso di tempo non fossero riuscite a divenire concorrenziali. Questo sviluppo — che per ora nulla lascia prevedere — sarebbe allora in contrasto con lo spirito del Trattato e con i principi fondamentali del mercato comune carbo-siderurgico. Allo stato degli atti, tuttavia, anche le censure che si riconducono alle disposizioni degli articoli 4, lettera d) e 5 devono ritenersi infondate.

Le ricorrenti rimproverano ancora alla decisione generale qui esaminata di rap-

11. Al di là di quelle norme del Trattato che ho menzionate e discusse finora, anche due principi non scritti del diritto comunitario sono stati invocati a sostegno dei ricorsi. Mi riferisco al diritto fondamentale al rispetto della proprietà privata, e al principio di proporzionalità.

Sul primo punto, non credo sia necessario soffermarsi lungamente. Secondo le ricorrenti, il regime dei prezzi minimi avrebbe creato condizioni tali che gli imprenditori rischiavano di essere spogliati delle aziende che loro appartengono; e ciò in contrasto con la garanzia accordata al diritto di proprietà dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo (*rectius*, dal primo Protocollo aggiuntivo a questa Convenzione). Ho già avuto occasione di precisare — nelle conclusioni pronunciate l'8 novembre scorso relativamente alla causa 44/79, Hauer — che il diritto di proprietà è pienamente riconosciuto e tutelato nell'ordinamento comunitario, sia in base ai principi costituzionali comuni agli Stati membri che alla stregua del sistema della Convenzione europea; e che ciò assicura garanzie all'individuo, particolarmente nelle ipotesi di espropriazione e di limitazione della proprietà nell'interesse pubblico. Ma mi sembra evidente che la decisione introduttiva di un regime di prezzi minimi obbligatori non ha nulla a che fare con i casi di privazione o di limitazione della proprietà: si tratta di pura e semplice regolamentazione dell'attività economica delle imprese. Sembra in effetti che le ricorrenti abbiano voluto, con taluni riferimenti generali ai diritti fondamentali della persona, appellarsi anche alla libertà d'iniziativa economica; ma nemmeno questa libertà è compromessa da un provvedimento in materia di prezzi; poiché essa conferisce all'individuo la

possibilità di scegliere una qualsiasi attività professionale, e di creare e gestire imprese ma non limita il potere delle autorità di intervenire nel campo dell'economia, eventualmente subordinando l'andamento dei prezzi a limitazioni, nell'interesse pubblico.

Del resto, la censura che sto considerando poggia sulla confusione fra la misura di instaurazione dei prezzi minimi e le conseguenze che la sua applicazione avrebbe potuto avere, secondo le ricorrenti. Va sottolineato, dunque, che la legittimità o meno della misura, alla stregua dei principi fondamentali relativi ai diritti dell'uomo, non può dipendere dalle ripercussioni dannose che essa si suppone (o si pretende) potesse avere nei confronti di alcuni destinatari. Tutt'al più, visto che le ricorrenti parlano di conseguenze gravissime che, in caso di osservanza della decisione 962/77, si sarebbero potute verificare per la loro attività o per la loro stessa esistenza, la rilevanza giuridica della previsione di così gravi danni si presterà ad essere discussa nell'ambito del tema dello stato di necessità, che avrò modo di affrontare più oltre.

12. La tesi, secondo cui il provvedimento di fissazione dei prezzi minimi avrebbe violato il principio di proporzionalità, è stata avanzata in base all'affermazione che l'onere imposto da quel provvedimento a una parte dei suoi destinatari (le imprese più competitive) era eccessivo. Le ricorrenti sostengono che, per conformarsi alla decisione 962/77,

esse avrebbero dovuto ridurre sensibilmente la loro attività, con notevoli rischi finanziari e commerciali, e con ripercussioni negative sul livello dell'occupazione. Il peso di simili conseguenze sarebbe stato tanto più sensibile per le miniacciaierie specializzate nella produzione di tondini per cemento armato, in quanto solo la piena utilizzazione della loro capacità produttiva consentirebbe loro di restare in attivo, malgrado gli elevati costi fissi di gestione: manca, in effetti, l'elemento di compenso che nelle imprese più grosse è rappresentato da altre produzioni. L'onere imposto alle imprese più competitive avrebbe rivestito, inoltre, il carattere di un sacrificio inutile, per la insufficienza della decisione 962/77 rispetto allo scopo perseguito.

Le ricorrenti si sono soffermate a lungo su questo punto, mettendo l'accento soprattutto su due lacune del regime dei prezzi minimi, quale fu configurato dalla citata decisione: il fatto che tale regime non fu subito esteso ai commercianti (ho già ricordato che vi si provvide solo a fine dicembre 1977, con la decisione 3002/77, adottata in base all'articolo 95 del Trattato CECA) e la connessa libertà di prezzi nella vendita di tondini direttamente importati da paesi terzi. Questi difetti iniziali del sistema rendevano impossibile, a dire delle ricorrenti, il raggiungimento dei fini che la decisione 962/77 si proponeva; perciò, le imprese obbligate a praticare prezzi minimi vedevano la loro libertà d'azione sacrificata senza alcun frutto, in contrasto con il principio di proporzionalità.

A mio avviso, la questione delle lacune del regime dei prezzi minimi, nel periodo

iniziale della sua applicazione, riveste una indubbia importanza. La gravità della situazione che è derivata dall'aver lasciata aperta per parecchio tempo la via del commercio a prezzi liberi merita di essere illustrata con cura e deve essere tenuta presente nel valutare il comportamento delle imprese ricorrenti. Questo tuttavia non significa che possa riconoscersi una violazione del principio di proporzionalità, se non si riflette attentamente sulla portata di questo principio e sulla rilevanza che i fatti segnalati assumono alla luce di esso.

Per i produttori che erano in grado di vendere a prezzi più bassi di quelli minimi fissati dalla Commissione, e per la loro clientela, la decisione 962/77 rappresentò l'imposizione autoritaria di un aumento non lieve dei prezzi. Di fronte a questo aumento, che non poteva certo essere favorevolmente accolto dagli acquirenti, aver lasciato i commercianti liberi di smerciare a prezzi più favorevoli sia i loro stocks sia le merci importate da paesi terzi creava una situazione destinata a provocare delle turbative sul mercato. I clienti dei produttori più efficienti, che avevano precedentemente praticato prezzi migliori, venivano indotti a fare altrove le loro ordinazioni, o quantomeno a ritardarle nella speranza di poter ottenere anche dai loro fornitori abituali le condizioni praticate dai commercianti.

Il pericolo effettivo che la libertà lasciata ai commercianti provocasse fra i produttori una reazione a catena, economicamente e psicologicamente ben comprensibile, era una conseguenza del fatto, menzionato dalla Commissione nel secondo considerando della sua citata deci-

sione 3002/77, che una parte sostanziale delle vendite del tondino nel mercato comune avviene per il tramite dei commercianti. La ricorrente Maximilianshütte ha affermato, senza essere contraddetta dalla convenuta, che sul mercato tedesco almeno l'85 % dei tondini passa dalle mani dei commercianti. L'entità degli stocks da questi detenuti al momento dell'entrata in vigore della decisione 962/77, tali da coprire per due mesi tutto il fabbisogno interno della Comunità, e la possibilità che essi avevano di continuare ad alimentare le loro riserve a prezzi inferiori ai minimi mediante l'acquisto di prodotti di paesi terzi venivano a costituire una grave minaccia per i produttori comunitari, e fornivano alla loro clientela un motivo di pressione su di loro affinché praticassero prezzi concorrenziali. Il fatto stesso che, sette mesi dopo l'entrata in vigore del regime considerato, la Commissione si è risolta ad estenderlo al commercio, mostra che l'indicata lacuna aveva seriamente perturbato il funzionamento del sistema dei prezzi minimi.

In relazione alla libertà lasciata ai commercianti, merita anche di esser segnalato un altro aspetto, messo in rilievo dalla ricorrente Maximilianshütte. È noto che i grandi complessi siderurgici controllano delle società di distribuzione, formalmente autonome e non rientranti nella nozione di «loro organizzazioni di vendita» ai sensi delle decisioni 30 e 31/53 (cioè imprese che, oltre ai prodotti della società madre, commerciano anche quelli di altri produttori). Attraverso tali società di distribuzione, i grossi produttori erano posti in grado di far concorrenza, sul piano dei prezzi, ai piccoli e medi produttori. Infatti i primi, pur

rispettando formalmente i prezzi minimi nel fatturare le vendite alle società di distribuzione da essi dipendenti, potevano disporre che queste rivendessero poi a prezzi inferiori, mentre i secondi non avevano un'eguale possibilità.

A ciò si aggiungevano gli effetti distortivi, sul funzionamento del regime qui esaminato, delle importazioni da Stati terzi a prezzi liberi, inferiori ai minimi imposti ai produttori comunitari; tanto più che la Commissione non aveva ancora provveduto nel 1977 a concludere con i principali paesi esportatori quegli «arrangements» che hanno permesso, in tempi più recenti, di ricondurre le offerte provenienti da tali paesi a livelli più vicini al prezzo minimo comunitario.

Secondo quanto ha precisato in udienza l'agente della Commissione, le vendite nella Comunità di tondini dei paesi terzi hanno rappresentato, nel 1977, il 3,5 % della produzione comunitaria, salendo nel 1978 al 4,2 %. Malgrado l'apparente modestia di queste percentuali, si deve ammettere che il fenomeno delle importazioni a prezzi liberi abbia avuto una importanza non trascurabile nel determinare la confusione del mercato, e la mancanza di propensione degli acquirenti a subire i prezzi minimi fissati dalla Commissione, almeno là dove si trattava della clientela tradizionale dei produttori più efficienti, i quali avevano precedentemente praticato più bassi prezzi di mercato.

Altro fattore di confusione è stato rappresentato dall'esercizio, da parte di imprese comunitarie, della facoltà di allineamento sulle condizioni fatte da imprese esterne alla Comunità. La citata decisione 527/78 del 14 marzo 1978, con cui è stato vietato per il futuro ogni allineamento del genere (e ciò dopo che l'articolo 6, paragrafo 2, della decisione 962/77 aveva già cercato di subordinare a talune condizioni limitative gli allineamenti sulle offerte estere di barre per cemento armato), conferma la gravità delle conseguenze che questo aspetto della facoltà di allineamento aveva avuto sul funzionamento del regime dei prezzi minimi. Nel secondo considerando di quella decisione, la Commissione ammise infatti che l'esperienza aveva dimostrato l'impossibilità di ottenere il rispetto di quei prezzi qualora le offerte a prezzi inferiori potessero servire di base per l'allineamento; cosicché la soppressione della facoltà di allineamento sulle offerte convenienti in provenienza dai paesi terzi era necessaria per evitare il moltiplicarsi di ripercussioni negative sui prezzi della Comunità. In quest'affermazione si può ravvisare un ulteriore ed eloquente riconoscimento del carattere gravemente lacunoso del sistema instaurato con la decisione 962/77. A tutto ciò deve aggiungersi infine che la ritardata messa sotto controllo delle importazioni dai paesi terzi ha reso possibile che i tondini prodotti in uno Stato membro fossero venduti a prezzi liberi in altri Stati membri, dopo averli fatti passare per la Svizzera o l'Austria.

Resta da vedere se le circostanze segnalate abbiano dato luogo ad una viola-

zione del principio di proporzionalità. Come vi è ben noto, questo principio rientra nel numero di quelli che hanno carattere fondamentale entro il sistema giuridico comunitario (v. in tal senso la sentenza 17 dicembre 1970 della nostra Corte nella causa 25/70, *Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide c/ Köster*, Raccolta 1970, p. 1162, e le successive sentenze 24 ottobre 1973 nella causa 5/73, *Balkan-Import-Export*, e 13 novembre 1973 nelle cause riunite 63-69/72, *Werhahn*, in Raccolta 1973, rispettivamente a p. 1092 e 1230). Esso richiede che «gli scopi perseguiti siano raggiunti ... col minimo sacrificio possibile per le imprese partecipanti» (così si esprime la Corte nella sentenza 13 luglio 1962 in causa 19/61, *Mannesmann*, Raccolta 1962, p. 659) e più precisamente che gli oneri imposti agli operatori economici non superino la misura necessaria al raggiungimento degli scopi, che le istituzioni devono perseguire (così la citata sentenza del 24 ottobre 1973 nella causa *Balkan-Import-Export*). La Commissione ha tenuto conto di questo criterio limitativo nel presente caso?

In proposito, la prima considerazione che mi sembra opportuno formulare riguarda la natura del provvedimento di cui qui si discute: non si tratta di un provvedimento che di per sé imponga oneri a tutti i suoi destinatari, ma, al contrario, di una misura che, in ragione del livello di prezzo stabilito, avvantaggia alcuni destinatari e ne sacrifica altri, limitando in linea di fatto la loro capacità concorrenziale e quindi lo smercio dei loro prodotti. Ho già detto e mi sembra superfluo ripetere che questa differenza di trattamento è legittima, essendo la lo-

gica conseguenza delle misure adottate in una situazione di crisi caratterizzata da un forte divario di produttività. Il criterio della proporzionalità dovrebbe dunque applicarsi al sacrificio imposto a una parte dei destinatari; ma la portata di questo sacrificio dipende essenzialmente dal livello dei prezzi minimi, e a tal riguardo ho già espresso la convinzione che la soluzione prescelta — un livello medio rispetto ai prezzi di mercato — non si possa ritenere ingiustificata.

In realtà, le ricorrenti mettono piuttosto l'accento, come si è visto, sulla inutilità del sacrificio, data l'insufficienza della decisione 962/77, cioè la sua inadeguatezza a raggiungere gli scopi voluti in mancanza di misure complementari (che sono sopravvenute più tardi). Questo è un profilo diverso della situazione, e ne ho riconosciuto l'importanza; ma non mi sembra che esso si presti ad essere inteso come una violazione del principio di proporzionalità. Da un lato, infatti, e sul piano formale, si può obiettare che l'osservanza di tale principio deve essere verificata avendo riguardo al contenuto dell'atto che si esamina, al peso dell'onere che esso direttamente impone, e non al rapporto fra l'atto in questione ed altre misure destinate a rafforzarne l'efficacia pratica. In realtà, agendo in base all'articolo 61, la Commissione non poteva far altro che regolare i prezzi praticati dalle imprese produttrici (l'articolo 80 del Trattato lo impone); per estendere ai commercianti la disciplina dei prezzi minimi, essa ha dovuto far ricorso all'articolo 95. Ciò significa che, nella logica del Trattato, la manovra dei prezzi, rivolta alla sola categoria dei produttori, ha carattere autonomo.

Dubito dunque che tale misura possa dirsi contraria al principio di proporzionalità a causa del fatto che non sono state prese altre misure, necessarie per mettere in piedi un sistema economicamente efficace. D'altra parte, l'apprezzamento della congruità del sacrificio richiederebbe la prova della sua onerosità eccessiva per gli obbligati; ma è ben difficile che questa prova sia data da chi si è sottratto al sacrificio, cioè ha violato la decisione 962/77 ritenendola troppo onerosa. In altri termini, se si fonda la tesi della violazione del principio di proporzionalità sulla inadeguatezza di quella decisione, non basta affermare che il sistema doveva essere completato con altre misure, ma bisognerebbe provare che il sistema non ha funzionato finché tali misure mancavano. È però impossibile oggi stabilire se il sistema abbia mal funzionato per la sua lacunosità, o per le violazioni commesse.

Queste considerazioni mi inducono in definitiva a negare che si sia verificata, nella specie, la lesione del principio di proporzionalità lamentata da alcune ricorrenti. Resta fermo, tuttavia, che il rafforzamento del regime dei prezzi minimi mediante le altre misure adottate a partire dalla fine del 1977 avrebbe dovuto effettuarsi più tempestivamente. Nel fissare quei prezzi a un livello che superava i prezzi praticati dalle imprese più competitive, la Commissione avrebbe dovuto avvertire la necessità che il sistema non presentasse lacune, se si voleva evitare di

accrescere le difficoltà per quelle imprese, esponendole a una rovinosa concorrenza dei commercianti e degli importatori di tondini da paesi terzi. Di ciò comunque la Commissione stessa avrebbe dovuto tener conto al momento di applicare le sanzioni pecuniarie previste per l'inosservanza della decisione generale.

non avevano aderito alla richiesta della Commissione di contingentare la loro produzione. Questo secondo aspetto dello sviamento di potere risulterebbe anche dalla circostanza che la decisione considerata, tenuto conto del livello dei prezzi minimi imposti, era destinata a produrre direttamente effetti sfavorevoli quasi esclusivamente nei confronti delle imprese bresciane, come doveva essere ben noto alla Commissione al momento dell'adozione del suo provvedimento.

13. Nel quadro delle censure rivolte a questa decisione, le ricorrenti italiane hanno fatto valere anche il mezzo di sviamento di potere, sostenendo che con il provvedimento di fissazione dei prezzi minimi la Commissione avrebbe perseguito obiettivi diversi da quelli dichiarati. Due argomenti principali vengono addotti a sostegno di tale mezzo. In primo luogo, si afferma che la citata decisione sarebbe servita essenzialmente a proteggere i grandi complessi siderurgici che non erano capaci di reggere la concorrenza nel settore dei tondi per cemento armato e ai quali soltanto il livello dei prezzi minimi stabiliti d'imperio avrebbe permesso di conservare una parte di mercato. Lo scopo della ristrutturazione del settore, invece, avrebbe dovuto esser perseguito mediante il rispetto della legge del mercato, che avrebbe spinto le imprese improduttive di grosse dimensioni a cessare la loro attività nel settore del tondo.

Osservo, in proposito, che gli scopi della decisione 962/77 risultano dal suo preambolo, e in particolare dai primi cinque «considerando». Se ne deduce che la Commissione intendeva porre rimedio alla situazione di mercato del prodotto di cui trattasi, cercando in particolare di stabilire un miglior equilibrio fra offerta e domanda (evidentemente agendo sull'offerta nel senso di restringerla) e fra prezzi e costi di produzione (arrestando la discesa dei primi) così da far salire il tasso *medio* di utilizzazione della capacità di produzione. La protezione dei complessi siderurgici che producevano a costi maggiori dei prezzi rappresentava un effetto necessario di tale scelta di politica economica, non l'esercizio del potere per un fine diverso da quello legale. E l'affermazione secondo cui la ristrutturazione del settore avrebbe dovuto essere realizzata senza interventi autoritativi sui prezzi equivale a teorizzare una linea di politica economica alternativa rispetto all'esercizio del potere conferito dall'articolo 61, ma non serve per nulla a dimostrare che tale potere sia stato esercitato per un fine diverso da quello legale. D'altronde, il fine legale delle misure consentite dall'articolo 61, lettera b), non si può identificare «tout court» con la ristrutturazione di un dato settore produttivo.

In secondo luogo, si ravvisa nella misura adottata una finalità di ritorsione contro le piccole e medie imprese, e soprattutto contro quelle della zona di Brescia, che

tivo (anche se nella specie questo obbiettivo indiretto ha particolare risalto); possono esservi infatti anche situazioni di crisi puramente congiunturali, e quel che importa è che una decisione di fissazione dei prezzi minimi miri realmente al riequilibrio prezzi-costi di produzione, e al recupero di un sano rapporto fra offerta e domanda, come a mio avviso è avvenuto nel presente caso.

L'effetto negativo che la decisione 962/77 ha avuto sulle piccole e medie imprese, anche se perfettamente noto in anticipo alla Commissione, non può dunque essere considerato come un indizio probante di sviamento di potere. Ripeto ancora una volta che esso è semplicemente una ripercussione della misura adottata, in una situazione di crisi caratterizzata dal divario di produttività fra grosse imprese e produttori di minori dimensioni.

Nella sua concezione fondamentale e nella funzione obbiettiva che è chiamata a svolgere tale misura appare conforme agli obbiettivi del Trattato. A mio avviso, le ricorrenti non hanno fornito quegli «indizi obbiettivi» i quali rappresentano il minimo necessario per fornire la prova dello sviamento di potere; e che una prova rigorosa sia indispensabile, questa Corte ha più volte affermato (v. fra le altre le sentenze del 21 marzo 1955 nella causa 6/54, *Governo dei Paesi Bassi c/ Alta Autorità*, già citata; del 5 maggio 1966 nelle cause riunite 18 e 35/65, *Gutmann*, in *Raccolta* 1966, p. 141; del 7 dicembre 1976 nella causa 23/76, *Pellegrini*, in *Raccolta* 1976, p. 1807, specie al punto 30 della motivazione). Perciò il mezzo in questione non merita di essere accolto.

14. Le ricorrenti invocano inoltre, nei confronti della decisione 962/77, il mezzo di violazione di forme sostanziali, sulla base di censure attinenti sia alla motivazione dell'atto, sia al procedimento seguito per emanarlo. La motivazione conterebbe, a loro avviso, affermazioni incomplete, sformite di prova, e che non terrebbero conto della realtà italiana. Quanto al procedimento, si contesta che gli studi preliminari siano stati «compiuti in collaborazione con le imprese e le associazioni di imprese», come dispone l'articolo 61, primo comma, e che la consultazione del Comitato consultivo abbia specificamente riguardato la misura basata sull'articolo 61.

Premetto che, in alcuni dei presenti procedimenti, la Commissione ha eccepito l'irricevibilità di questo mezzo «perché la ricorrente non ha dimostrato che la decisione generale lede specificamente e direttamente interessi individuali propri». Non è chiaro su quale base legale la convenuta abbia avanzato questa eccezione sollevata in termini identici, come ho avuto modo di ricordare, anche nei confronti del mezzo di sviamento di potere. In realtà, si poteva pensare di invocare l'articolo 33, secondo comma, del Trattato a sostegno dell'eccezione proposta riguardo a quest'ultimo mezzo — che tuttavia abbiamo visto essere infondata nel quadro dei presenti ricorsi — ma né l'articolo 33 né alcun'altra norma conforta la tesi della irricevibilità del mezzo di violazione di forme sostanziali. L'eccezione di cui trattasi va dunque respinta.

Nel discutere dello sviamento di potere, mi sono già riferito alla motivazione della decisione 962/77, e ho constatato che essa lascia chiaramente individuare le finalità perseguite. Tale motivazione parte dalla constatazione della crisi dell'industria siderurgica e dei suoi riflessi sui prezzi, menziona l'insuccesso della pianificazione volontaria delle consegne nel settore dei tondini per il cemento armato, si sofferma sulle difficoltà particolari del mercato di questo prodotto — deducendone che «il conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 3 del Trattato è compromesso nel settore delle barre per cemento armato» — e su tale premessa giunge ad affermare che «la Commissione ritiene che sussistano le condizioni per l'applicazione dell'articolo 61 al mercato delle barre per cemento armato». A mio avviso, questi cinque «considerando» permettono senza sforzo di ricostruire l'iter logico seguito dalla Commissione per adottare la misura prevista dall'articolo 61, lettera b), del Trattato. Questo è l'essenziale: in effetti, secondo la giurisprudenza di questa Corte, per motivare adeguatamente un atto normativo non si richiedono indicazioni altrettanto particolareggiate, di quelle che possono essere necessarie in un atto rivolto a singoli soggetti.

1968, p. 113). Nella prima, la Corte parti dall'osservazione che gli articoli 5 e 15 del Trattato CECA, pur prescrivendo all'Alta autorità di motivare la sua decisione e di rendere pubblici i suoi motivi, non precisano la forma e l'estensione di questo obbligo; essa ritenne perciò che quelle norme «ragionevolmente intese» impongono di menzionare nella motivazione «gli elementi essenziali degli accertamenti di fatto dai quali discende la giustificazione legale del provvedimento». Si trattava, anche in quel caso, di una decisione in materia di prezzi, e la sentenza ritenne sufficiente che la decisione affermasse la necessità del provvedimento, in vista degli scopi indicati all'articolo 3 e facesse espresso richiamo a una situazione pregiudizievole «per il conseguimento degli obiettivi indicati nell'articolo 3». Nella seconda delle sentenze citate, poi, la Corte ha ulteriormente chiarito: «I limiti dell'obbligo di motivare ... dipendono dalla natura dell'atto. Nella fattispecie si tratta di un regolamento, cioè di un atto destinato ad avere applicazione generale, la cui motivazione può limitarsi a indicare la situazione complessiva che ha condotto alla sua adozione e gli scopi generali che esso si propone. Non si può quindi pretendere che esso specifichi i vari fatti, talora molto numerosi e complessi, in vista dei quali il regolamento è stato adottato, né, a fortiori, che esso ne fornisca una valutazione più o meno completa».

Mi limiterò a citare in proposito due sentenze: quella, già ripetutamente menzionata, del 21 marzo 1955, nella causa 6/54, Governo dei Paesi Bassi c/ Alta autorità, e quella del 13 marzo 1968 nella causa 5/67, Beus c/ Hauptzollamt München-Landsbergerstraße (Raccolta

Alla stregua di questi precedenti, non vedo come possa dirsi inadeguata la motivazione della decisione 962/77. Aggiungo che, per quanto riguarda in parti-

colare la censura relativa alla mancanza di prova delle affermazioni contenute nella motivazione di cui trattasi, si può obiettare che il controllo della fondatezza di tali affermazioni è eventualmente necessario per decidere il merito della causa (e in effetti mi sono precedentemente occupato dell'esistenza o imminenza di una crisi manifesta, per verificare se ricorressero le condizioni prescritte dall'articolo 61, lettera b), ma non ha rilievo nell'ambito del mezzo di violazione di forme sostanziali. L'accusa fatta alla motivazione, di non tener conto della realtà italiana, trascura poi di considerare che la Commissione doveva porsi nella prospettiva della situazione globale dell'industria comunitaria del settore. Osservo, infine, che la scelta di un determinato livello per i prezzi minimi fissati non è accompagnata da motivazione alcuna, mentre la Commissione avrebbe dovuto avvertire l'importanza del punto e l'indubbia opportunità di rendere palesi i criteri adottati; ma è pur vero che si menziona nell'ultimo considerando l'avvenuta consultazione del Comitato consultivo e del Consiglio anche circa il livello dei prezzi e che questo adempimento procedurale, imposto dall'articolo 61, sembra esonerare la Commissione da un ipotetico obbligo di motivare questo aspetto della misura in modo specifico.

afferma che la decisione è stata adottata «sulla base degli studi effettuati in collaborazione con le imprese e le associazioni di imprese e previa consultazione del Comitato consultivo e del Consiglio». Questa formula rispecchia il linguaggio del citato primo comma dell'articolo 61; va notato, tuttavia, che a proposito degli studi questa disposizione richiama anche l'articolo 46, paragrafo 1 — secondo cui l'Alta Autorità può *in ogni momento* consultare le imprese e le loro associazioni, oltre che i governi e altri interessati — e l'articolo 48, paragrafo 3, il quale stabilisce che l'Alta Autorità ricorra *normalmente* alle associazioni di produttori, a fini informativi, purché gli interessi dei lavoratori e dei consumatori siano anch'essi rappresentati o espressi in tali associazioni. Ciò significa che gli studi di cui all'articolo 61 non debbono necessariamente essere occasionati dall'intenzione di esercitare i poteri accordati da questo articolo, e che i contatti con le associazioni di produzione sono un canale di consultazione ordinario, per la Commissione. Questa dispone senza dubbio di un ampio margine discrezionale nel condurre le indagini e le consultazioni necessarie, ma deve offrire alle imprese direttamente interessate, per il tramite normale delle loro associazioni, la possibilità di conoscere le misure che essa si propone di adottare e di manifestare il loro punto di vista al riguardo.

Resta da vedere se sia stata rispettata la procedura prescritta nel primo comma dell'articolo 61. A tal riguardo, ho notato poco fa che l'ultimo considerando della decisione 962/77 dà atto dell'avvenuta consultazione del Comitato consultivo e del Consiglio; precisamente, esso

Le ricorrenti non hanno in realtà negato che gli studi preliminari alla decisione 962/77 siano stati compiuti, ma hanno sostenuto che la Commissione non le ha chiamate a collaborare. Questa afferma-

zione trascura il fatto che la Commissione ha sentito, il 25 maggio 1977, i signori Meriggi e Sorelli, responsabili di due associazioni di categoria delle piccole e medie imprese italiane del settore. Inoltre, secondo quanto ha affermato in udienza l'agente della convenuta, anche alle imprese non appartenenti a tali associazioni era stata offerta la possibilità di partecipare individualmente alle riunioni del 27 marzo 1979. Non si può dunque dire che la prevista collaborazione delle imprese e associazioni d'impresa sia mancata.

che ha prorogato i prezzi minimi per tutto il 1978 sarebbe stato tacitamente reso inefficace a seguito della già citata decisione del 28 luglio 1978, con cui la Commissione autorizzava la creazione dell'UCRO, cioè dell'ufficio destinato a facilitare la «canalizzazione» delle vendite all'estero dei tondini per cemento armato, coordinando tali vendite attraverso una ripartizione volontaria dei quantitativi. La ricorrente ravvisa la volontà abrogativa della Commissione in uno dei considerando della decisione suddetta, ai sensi del quale «le imprese restano interamente libere per le loro vendite sul mercato italiano».

Quanto poi alla partecipazione del Comitato consultivo al procedimento decisionale, alcune ricorrenti hanno ravvisato un vizio di forma nella circostanza che la consultazione si sarebbe svolta nell'ambito dell'articolo 54, relativo al finanziamento comunitario di programmi d'investimenti delle imprese, e non dell'articolo 61 del Trattato. Debbo però ritenere che tale censura si basi su un'incompleta informazione. È vero che nella sua risoluzione del 17 marzo 1977, relativa alla situazione del mercato siderurgico, il Comitato consultivo si era riferito specificamente alle misure previste dall'articolo 54, e non a quelle di cui all'articolo 61; ma tale presa di posizione aveva ad oggetto la situazione del mercato siderurgico in generale. Il Comitato consultivo ha invece preso posizione sul tema specifico della instaurazione dei prezzi minimi per i tondini nella sessione successiva del 19 aprile 1977, esprimendosi in favore delle misure che la Commissione si proponeva di adottare. La procedura di consultazione di tale organo è stata dunque espletata regolarmente.

Questa tesi è inaccettabile anzitutto per motivi di principio. Una decisione della Commissione rivolta a un numero limitato di imprese (quelle che avevano chiesto l'autorizzazione a stipulare fra di loro l'accordo istitutivo dell'UCRO) non poteva mai avere per effetto di abrogare una decisione generale avente carattere normativo e come tale vincolante per tutti i produttori di tondini della Comunità. Se poi si fosse trattato di restringere la sfera di efficacia di tale decisione, la modifica — a prescindere dai dubbi circa la sua legittimità — avrebbe quanto meno richiesto un provvedimento esplicito, e adeguatamente motivato.

15. La società Feralpi sostiene che, per quanto riguarda l'Italia, il provvedimento

In linea di fatto, risulta dal contesto del considerando menzionato dalla ricorrente che nell'affermare la libertà delle imprese italiane nelle loro vendite sul

mercato nazionale, la Commissione intendeva soltanto riferirsi al fatto che l'accordo per il coordinamento delle vendite non riguardava il mercato italiano. Da ciò non può dunque dedursi alcuna manifestazione della presunta volontà della Commissione di liberare le imprese italiane dall'obbligo del rispetto dei prezzi minimi per le loro vendite in Italia.

Osservo infine che, giacché le imprese a cui si riferisce la Commissione nella decisione suddetta sono soltanto quelle che avevano aderito all'UCRO, cioè una metà circa dei produttori italiani di toncini, la tesi della ricorrente condurrebbe al risultato assurdo di liberare dal rispetto dei prezzi minimi per le vendite in Italia solo una parte dei produttori italiani interessati.

A proposito della decisione autorizzativa dell'UCRO, mi sembra piuttosto opportuno notare che essa faceva riferimento nei motivi alle difficoltà allegate dai richiedenti di mantenere in regime di prezzi minimi le loro correnti tradizionali di scambi con gli acquirenti di altri Stati membri della Comunità. Si può allora ritenere che la Commissione, per il fatto di aver concesso l'autorizzazione richiesta su tali basi, abbia riconosciuto la gravità delle difficoltà provocate alle imprese italiane dall'applicazione del regime dei prezzi minimi ed abbia trovato fondata l'esigenza di mettere in opera dei mezzi rivolti a facilitare alle imprese stesse il mantenimento delle loro relazioni commerciali malgrado il persistere in vigore del regime anzidetto.

16. Ho esaminato finora gli argomenti con cui le ricorrenti hanno cercato di sostenere la tesi della irregolarità, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 36, ultimo comma, della decisione generale 962/77 (o addirittura, come si è visto da ultimo, la tesi della sua abrogazione). L'indagine svolta non ha permesso di individuare alcun elemento che dimostri la illegittimità di quella decisione. Pertanto, bisogna passare adesso a discutere le censure, che riguardano direttamente le decisioni individuali di ammenda e mirano a ottenerne l'annullamento. In quest'ordine di idee, converrà occuparsi prima di tutto dell'affermazione fatta dalla ricorrente società Feralpi, secondo cui essa si sarebbe comportata in modo lecito, vendendo a prezzi che risultavano da allineamenti conformi alle norme comunitarie.

Secondo la società Feralpi, ogni impresa della Comunità avrebbe il diritto di allinearsi sui prezzi effettivamente praticati da altre imprese comunitarie, anche se inferiori ai prezzi minimi fissati d'imperio. A sostegno di questa tesi, la ricorrente invoca l'articolo 6 della decisione 30/53 del 2 maggio 1953 (quale risulta modificata dalle decisioni 1/54, 19/63 e 72/440), dato che questa norma ammette l'ipotesi di un venditore il quale allinei la sua offerta sui prezzi effettivi di un concorrente. Ma l'argomentazione cade di fronte alla giusta obiezione della convenuta, la quale eccepisce che la possibilità di allinearsi sui prezzi di mercato, anziché sui prezzi di listino, è prevista dal citato articolo 6 soltanto per quei prodotti per i quali «l'obbligo di pubblicità dei prezzi sia abolito o limitato», cioè per i prodotti previsti dall'articolo 8 della de-

cisione 31/53 dell'Alta Autorità della CECA, fra i quali non rientrano i tondi per cemento armato. In relazione a questi ultimi, dunque, l'allineamento può avvenire soltanto sui prezzi di listino di un concorrente. La Commissione aggiunge che anche nell'ipotesi in cui l'allineamento sui prezzi effettivi fosse in principio consentito, esso non sarebbe in ogni caso ammissibile che avendo riguardo a prezzi praticati regolarmente, cioè conformi alla normativa in vigore. Anche questa osservazione mi sembra esatta.

La situazione è diversa per quanto riguarda l'allineamento sui prezzi di mercato dei prodotti in provenienza da paesi terzi. La ricorrente afferma che fino al 15 marzo 1978, cioè fino all'entrata in vigore della decisione 527/78 della Commissione, la vendita a prezzi inferiori ai minimi poteva essere la conseguenza lecita di un allineamento effettuato dall'impresa su altra offerta proveniente da un paese estraneo alla Comunità, o sul prezzo praticato da un'altra impresa comunitaria la quale si fosse a sua volta allineata su offerte provenienti da paesi terzi. Ma la Commissione ha replicato osservando che per poter giustificare, al titolo ora indicato, delle vendite a prezzi inferiori ai minimi l'impresa interessata doveva notificare caso per caso alla Commissione il suo allineamento. Quest'obbligo risulta non solo dall'articolo 60, secondo comma, ultima parte, del Trattato CECA, ma anche dall'articolo 1, paragrafo 1, della decisione CECA 23/63 dell'11 dicembre 1963.

Circa l'esatta portata del citato articolo 60, le parti hanno punti di vista diversi, poiché la ricorrente sostiene che esso imporrebbe l'obbligo di notifica solo in casi determinati, cioè quando la Commissione abbia fissato limiti all'allineamento per una certa categoria di prodotti. Non vi è dubbio però che, ai sensi dell'arti-

colo 1 della citata decisione generale 23/63, «le imprese siderurgiche sono tenute a dichiarare, nei tre giorni successivi alla loro stipulazione, tutte le transazioni per allineamento delle proprie offerte sulle condizioni delle imprese esterne alla Comunità». Mi sembra che la netta formulazione di questa norma renda superfluo discutere circa l'interpretazione dell'articolo 60.

Ci si potrebbe ancora chiedere se l'osservanza dell'obbligo di notificare sia una condizione dell'efficacia di ogni allineamento, o non sia invece soltanto una condizione di regolarità formale dell'operazione stessa. Ma nel presente caso ciò che la Commissione rimprovera alla ricorrente non è solo di essere incorsa nell'infrazione dell'omessa notifica, ma anche e soprattutto di non aver fornito alcuna prova delle asserite operazioni di allineamento.

Questo mi sembra in verità l'argomento risolutivo contro la tesi della società Feralpi. È fuor di dubbio infatti che, in assenza di una regolare notifica, incombe all'impresa che invoca un allineamento l'onere di fornire elementi capaci di provare che, al momento in cui ha praticato prezzi inferiori ai minimi, essa aveva inteso allinearsi su determinate offerte provenienti da paesi terzi. Le prove devono riguardare specificamente ciascuna operazione di vendita per cui l'allineamento viene invocato. Non risulta invece che nella specie tale prova sia stata fornita per nessuna delle vendite sotto prezzo minimo effettuate in Italia.

Resta il fatto che la società Feralpi aveva effettuato anche delle vendite in Germania, valendosi della facoltà d'allinea-

mento su listini di concorrenti locali, e operando la detrazione dei propri maggiori costi di trasporto. La decisione di ammenda impugnata contesta all'impresa di aver effettuato tale allineamento in modo inesatto, in particolare per il fatto di avere tradotto i prezzi di base in lire, pur partendo da punti di parità tedeschi, nella detrazione delle spese di trasporto tra Lonato e il luogo di destinazione. Ciò comporterebbe, secondo la Commissione, che le vendite sono state effettuate «sotto prezzo rispetto ai prezzi minimi prescritti». In corso di causa, la Commissione ha precisato che le vendite in questione violano a suo avviso la decisione 3000/77/CECA (che ha disciplinato il regime dei prezzi minimi per il 1978) perché — tenuto conto della fluttuazione inversa delle monete italiana e tedesca nel periodo di tempo fra l'adozione della decisione 3000/77 (dicembre 1977) e l'aggiustamento del tasso di cambio stabilito con decisione CECA 656/78 del 1° aprile 1978 — l'applicazione di prezzi allineati su listini tedeschi ma espressi in moneta italiana avrebbe violato, nella specie, il principio generale secondo cui il prezzo di allineamento non può mai scendere al di sotto del prezzo praticato dal concorrente sul quale si opera l'allineamento (in forza dell'articolo 6 della decisione CECA 30/53).

La ricorrente replica che questa posizione della Commissione presuppone che ogni variazione dei tassi di cambio debba immediatamente riflettersi sui prezzi dell'impresa che opera l'allineamento, il che non sarebbe imposto da nessuna norma comunitaria e da nessuna delle decisioni della Commissione relative all'allineamento. Per l'ipotesi che le modificazioni

della parità monetaria fossero tali da compromettere l'obiettivo di un prezzo minimo uniforme all'interno del mercato comune, l'articolo 1, terzo comma, della decisione 3000/77 dà alla Commissione il potere di modificare i prezzi minimi inizialmente fissati. La società Feralpi ritiene che una ricostituzione della parità possa derivare esclusivamente da un intervento di questo genere, e che non sia giustificato esigere dalle singole imprese che esse elevino il loro prezzo minimo, ogni volta che si siano allineate sul listino di un paese a moneta più forte e questa moneta abbia acquistato maggior valore nel periodo fra la vendita e il pagamento. L'allineamento va effettuato, secondo la ricorrente, nella moneta del paese a cui appartiene l'impresa venditrice, e dunque è il prezzo minimo espresso in quella moneta che va rispettato. La Commissione resta però di contrario avviso, e sostiene che il listino dell'impresa su cui un'altra impresa si allinea debba essere applicato in tutti i suoi elementi, compresa la moneta in cui è espresso.

Osservo che le parti concordano sul punto che per le vendite di cui si discute fu effettivamente praticato l'allineamento su listini tedeschi, determinandosi tuttavia il prezzo nella moneta nazionale del venditore. Il problema controverso riguarda la compatibilità dell'impiego di tale moneta con le regole che disciplinano l'allineamento. Ciò significa tuttavia che l'irregolarità eventuale del modo in cui la ricorrente ha proceduto a calcolare i prezzi comporterebbe una infrazione alle regole in materia di allineamento stabilite dall'articolo 60 del Trat-

tato CECA e precisate dalle decisioni generali dell'Alta Autorità 30/53, 19/63 e 72/440, e sarebbe punibile a questo titolo, ma non rientrerebbe fra le violazioni del regime dei prezzi minimi. Perciò, a mio avviso, la censura esaminata merita di essere accolta e la decisione concernente l'impresa Feralpi va annullata, nella parte relativa alle operazioni di vendita effettuate in Germania.

17. Un altro motivo fatto valere da numerose imprese, a sostegno dei loro ricorsi contro le decisioni individuali di ammenda, consiste nell'affermare la legittimità delle vendite a prezzi più bassi dei minimi obbligatori, perché esse sarebbero avvenute in condizioni di necessità o di forza maggiore, ovvero per «legittima difesa». Queste tre figure di circostanze esimenti sono state in taluni ricorsi mescolate l'una all'altra, senza un chiarimento adeguato del loro valore nel diritto comunitario, e dei loro limiti di applicazione. A me sembra che uno sforzo di chiarimento sia, invece, necessario e preliminare all'indagine sui fatti.

Nelle mie recenti conclusioni relative alla causa 42/79, Milch, Fett- und Eierkon-

tor, pronunciate il 15 novembre scorso dinanzi alla prima Sezione di questa Corte, ho avuto occasione di soffermarmi sulla nozione di forza maggiore, quale è stata elaborata nella vostra giurisprudenza con riferimento ai regolamenti agricoli. Ho sottolineato che due elementi caratterizzano tale nozione: anzitutto quello oggettivo, cioè il verificarsi di un evento straordinario, *estraneo alla sfera di influenza dell'obbligato*, e poi quello soggettivo, consistente nell'avere l'obbligato fatto tutto il possibile, agendo con precauzione, prudenza e diligenza, per evitare il verificarsi di quell'evento. Ma la vostra giurisprudenza era legata a specifiche norme del diritto derivato comunitario, che essa ha applicato talora direttamente, altre volte per analogia. La dimostrazione dell'esistenza di un principio generale, dal quale discenda una nozione uniforme di forza maggiore riferibile a tutti i settori del diritto comunitario, non è stata data e credo che difficilmente potrebbe essere data (come osservai nelle mie conclusioni del 18 gennaio 1978 in causa 68/77, IFG, Raccolta 1978, p. 371). La sentenza di questa Corte dell'11 luglio 1968 nella causa 4/68, Schwarzwaldmilch (Raccolta 1968, p. 498, specialmente p. 508) riconobbe infatti che «nei vari rami del diritto e nei vari campi di applicazione, la nozione di forza maggiore non ha identico contenuto»; cosicché «il suo significato va determinato in funzione dell'ambito giuridico in cui essa deve produrre effetto». Anche la sentenza del 30 gennaio 1974 nella causa 158/73, Kampfmeier (Raccolta 1974, p. 102) ribadì la constatazione della variabile portata del concetto di forza maggiore, affermando che il senso di essa «va determinato in funzione del substrato giuridico che sta alla base della situazione controversa». Infine, la sentenza del 14 febbraio 1978 nella citata causa 68/77, IFG (Raccolta 1978, p. 353) ha ricordato che gli ordinamenti degli Stati membri contemplano l'esimente della forza maggiore, ma «in determinati contesti e rapporti giuridici».

Tutto ciò, a mio avviso, potrebbe condurre ad una presa di posizione radicale nel senso che, mancando una norma esplicita la quale contempra l'esimente della forza maggiore, questa non possa essere eccepita nel diritto comunitario. Ma supponiamo pure che la nozione alla quale ho fatto riferimento sia intesa come generalmente applicabile; resterebbe comunque fermo che l'evento invocato come circostanza di forza maggiore deve operare al di fuori della sfera d'influenza dell'obbligato, ed essere quindi di per sé la causa del contegno, obiettivamente contrario alla norma. In altri termini: bisogna che tale contegno sia stato determinato da una forza esterna, la quale non lasciava alternative al soggetto obbligato (esempi classici: la mancata consegna di una determinata merce perché la nave che la trasportava è affondata, o perché il fulmine l'ha distrutta). Nel caso di specie, invece, gli obbligati sostengono di essere stati costretti a vendere a prezzi proibiti dalla decisione 962/77 per un complesso di circostanze, consistenti nell'andamento del mercato di fronte alla condotta di altri operatori economici (in particolare dei commercianti che vendevano a prezzo libero, e magari anche dei produttori concorrenti che già avevano violato quella decisione), nel conseguente rischio di una forte diminuzione delle vendite, e nella previsione di danni che ne sarebbero derivati, sul piano finanziario, produttivo e occupazionale. Ora, nessuna di tali circostanze può essere configurata come una forza esterna, tale da determinare di per sé la condotta dell'obbligato: le imprese fecero esse stesse consapevolmente la scelta di vendere a prezzi più bassi, che altre imprese in situazione analoga non fecero (alludo alle piccole e medie imprese italiane le quali rispettarono il regime dei prezzi minimi), e ciò sia pure ritenendo di essere giustificate da gravi ragioni, e di dover agire nel senso indicato per evitare il peggio.

Credo dunque che i fatti indicati dalle ricorrenti non si prestano ad essere interpretati come circostanze di forza maggiore; bisogna piuttosto verificare se ricorresse uno stato di necessità, o se la violazione dei prezzi minimi concretasse un'azione in legittima difesa. Anche a tal riguardo, vi è da chiedersi se il diritto comunitario accolga le due esimenti menzionate. La Commissione ha espresso un punto di vista negativo (nelle cause introdotte dalle imprese bresciane; non nelle cause 83 e 85/79) osservando che i sistemi di diritto nazionali ammettono la legittima difesa e lo stato di necessità al fine di salvaguardare i beni essenziali della vita e dell'integrità personale, mentre nell'ordinamento comunitario si tratterebbe di proteggere interessi non paragonabili a quei beni primari, perché di natura patrimoniale. Questa tesi trascura però un interessante precedente della vostra giurisprudenza: la sentenza del 12 luglio 1962 nella causa Acciaierie, ferriere e fonderie di Modena (Raccolta 1962, p. 535), nella quale la Corte non esclude la possibilità di invocare la legittima difesa in diritto comunitario, bensì precisò: «la legittima difesa presuppone un atto che risulti necessario per sottrarsi a un pericolo incombente su chi agisce: inoltre la minaccia deve essere diretta, il pericolo imminente, e non vi deve essere alcun altro mezzo lecito di porvi riparo».

In base a questa considerazione, venne respinta l'eccezione proposta dalla società ricorrente, la quale sosteneva di avere agito in legittima difesa, praticando prezzi inferiori al listino, perché s'era trovata di fronte allo sleale comportamento di taluni concorrenti che riuscivano a sfuggire al controllo dell'Alta Autorità.

Nei casi che formano oggetto delle presenti conclusioni, sebbene le imprese interessate abbiano egualmente praticato prezzi più bassi di quelli obbligatori, e abbiano messo in evidenza che vi sono state indotte dal comportamento di altri operatori economici, non penso tuttavia che sia appropriato parlare di legittima difesa, per almeno due motivi: sia perché è entrato in linea di conto il pericolo causato dal comportamento *lecito* di alcuni operatori (i commercianti, le imprese di paesi terzi), e quindi non si trattava solo di reagire all'illecito altrui, sia perché le interessate hanno fatto riferimento anche a circostanze ulteriori (per esempio, la ricorrente Stefana ha insistito sulla difficoltà di ottenere finanziamenti indispensabili, la ricorrente Maximilianshütte sulla insufficienza del controllo esercitato dalla Commissione). Di conseguenza, a mio avviso, l'unico tipo di esimente che si presta — in astratto — a giustificare la linea di condotta seguita dalle ricorrenti, viste le motivazioni che esse adducono, è lo stato di necessità.

Ora, in tema di stato di necessità, le condizioni fondamentali che debbono sussistere sono molto simili a quelle illustrate

nella citata sentenza del 12 luglio 1962 con riguardo alla legittima difesa: un pericolo imminente e grave, e l'impossibilità di evitarlo in altro modo che comportandosi in modo obiettivamente illecito. È nozione comune al diritto internazionale e ai diritti degli Stati che la gravità del pericolo deve esser tale da mettere in gioco l'esistenza del soggetto, e che il contegno dell'obbligato non deve avere contribuito a creare la situazione pericolosa. D'altra parte, mi sembra indiscutibile che l'interprete deve essere molto cauto nel riconoscere l'esistenza di uno stato di necessità, perché ciò equivale a considerare un soggetto dispensato dal rispetto di determinati obblighi, e non lo si può fare se non eccezionalmente.

Le imprese ricorrenti affermano ora di essere state costrette a sottrarsi all'applicazione dei prezzi minimi per non mettere a repentaglio la loro sopravvivenza; ma non mi sembra che esse siano generalmente riuscite a dimostrare né l'imminenza e la gravità estrema del pericolo, né l'inesistenza di modi leciti per porvi, almeno in parte, riparo. Dalle indicazioni fornite dalle ricorrenti emerge bensì una situazione di notevole disagio e di obiettiva difficoltà provocata dalla decisione 962/77: tutte le imprese lamentano di aver rischiato di perdere la clientela, e di aver subito pesanti diminuzioni delle vendite per la resistenza degli acquirenti a pagare prezzi più elevati, e per le possibilità offerte loro dalle lacune del sistema di continuare ad acquistare a prezzi vantaggiosi dai commercianti o dai produttori di paesi terzi. Le imprese italiane hanno messo inoltre in evidenza come fosse praticamente impossibile diminuire le spese fisse licenziando una parte del personale, data la crisi dell'oc-

cupazione in Italia e la prospettiva di scioperi e agitazioni sociali nell'ipotesi di licenziamenti, mentre le imprese tedesche hanno insistito sulla concorrenza fatta loro da quei produttori italiani che si erano risolti a vendere senza osservare i prezzi minimi, e sulla inefficacia, a loro avviso, dei controlli da parte della Commissione. Tali circostanze confermano che la decisione 962/77 impose sacrifici rilevanti alle imprese più concorrenziali, ma non possono essere interpretate come una situazione di pericolo imminente e non evitabile per l'esistenza stessa di quelle imprese.

A sostegno del mio punto di vista, possono valere soprattutto tre ordini di argomenti. In primo luogo, una certa riduzione della competitività delle imprese capaci di produrre a costi minori, e quindi una riduzione del volume delle loro vendite, rientravano nella logica della decisione 962/77, visto che essa mirava — come più volte ho notato — a conseguire una redistribuzione del mercato, nel senso di agevolare il collocamento dei prodotti delle imprese meno efficienti. Il rischio di perdere una parte della clientela era pertanto prevedibile, tanto più che si parlava da tempo della opportunità di instaurare un regime di prezzi minimi. Le lacune di questo regime avrebbero dovuto provocare non solo una riduzione delle vendite, ma un pericolo imminente di estinzione delle imprese, per potersi parlare di stato di necessità; ma un pericolo di tal genere non si è verificato, e le stesse ricorrenti non hanno affermato che si fosse giunti a una crisi così acuta.

In secondo luogo, osservo che, anche se l'esistenza delle imprese più competitive fosse stata messa a repentaglio dalla decisione 962/77, non sarebbero mancati mezzi leciti per cercare di porre riparo al pericolo. Le difficoltà per le imprese italiane si sono concretate soprattutto nella diminuzione delle loro possibilità di vendita sui mercati di altri paesi comunitari, ma rimanevano aperte le prospettive di smercio sia sul mercato italiano (posto che per le vendite locali i produttori non sono stati sfavoriti dal regime dei prezzi minimi), sia sui mercati di paesi terzi (dove sembra che effettivamente talune imprese abbiano trovato compenso alla contrazione delle vendite nella Comunità). L'allineamento sui prezzi dei produttori di paesi terzi rimase inoltre praticabile fino al mese di marzo 1978, e cioè fino all'entrata in vigore della decisione 527/78. Perciò l'esistenza delle imprese ricorrenti non si poteva dire minacciata da un pericolo tale, da escludere ogni via di scampo.

In terzo luogo, la tesi dello stato di necessità avrebbe dovuto essere suffragata da prove specifiche, concernenti la situazione di ciascuna impresa, mentre la maggior parte delle interessate ha fatto riferimento ad argomenti di carattere generale. Anche i dati sulla diminuzione della produzione o delle vendite nel 1977 forniti da alcune ricorrenti (per esempio, la Ferriera Valsabbia e le Officine laminatoi Sebino) non possono essere interpretati come prove della situazione di pericolo generata dalla decisione 962/77, perché non si tratta di una diminuzione tale da mettere in gioco la sopravvivenza di quelle imprese. D'altro canto il nesso di causalità fra regime dei prezzi e calo

produttivo o diminuito smercio non è stato sempre dimostrato. A questo proposito, ricordo in particolare il caso dell'impresa Korf, ricorrente nella causa 85/79, la quale ha asserito — senza essere smentita dalla Commissione — che la sua parte di mercato scese, nel terzo trimestre 1977, dal 12,3 % del trimestre precedente al 10,2 %; la Commissione ravvisa in questo fenomeno solo la continuazione di una precedente tendenza a perdere terreno di fronte ad imprese più competitive, e nota che proprio a cominciare dal terzo trimestre la ditta Korf effettuò le sue vendite a prezzi inferiori ai minimi.

In definitiva, credo si debba escludere che il comportamento delle imprese ricorrenti fosse giustificato da un preteso stato di necessità. Un'eccezione potrebbe essere ravvisata nel caso della società Stefana Antonio, ricorrente nella causa 226/78. Quest'impresa si trovava, al momento dell'instaurazione della disciplina dei prezzi minimi, in una situazione finanziaria particolarmente delicata, avendo contratto debiti per investimenti di riconversione industriale e dovendo fronteggiare le difficoltà generali di credito che erano sopravvenute in Italia nel corso dei lavori. Un mese dopo l'emanazione della decisione 962/77, essa segnalò alla Commissione (con telex del 6 giugno 1977) che i prezzi effettivi di mercato del tondo continuavano ad essere inferiori ai minimi obbligatori e che il rispetto di questi minimi le stava causando una sensibile diminuzione delle vendite. In effetti, da una media mensile di 6 570 tonnellate nel primo quadrimestre del 1977, queste erano scese a 3 866 tonnellate in maggio e a 2 474 in giugno. A fine giugno, l'esposizione debitoria della società Stefana era salita da un mi-

liardo e 700 milioni di LIT a poco meno di 3 miliardi. Perciò, con telex del 1° luglio 1977, essa informò la Commissione che, di fronte al comportamento della concorrenza, si riteneva costretta a vendere a prezzi più bassi di quelli imposti; e in realtà tali vendite, secondo i dati forniti dalla Commissione, ebbero inizio il 13 luglio 1977 e durarono fino al 5 settembre successivo. Vi sono dunque, in questo caso, elementi di fatto che potrebbero indurre a riconoscere a favore della società Stefana l'esimente dello stato di necessità: il pericolo si presentava sotto forma di un vero e proprio rischio di fallimento, data l'entità dell'esposizione debitoria. Tuttavia mi sembra che neanche in questo caso sia stata dimostrata l'imminenza di tale pericolo, che inoltre rimanga dubbio fino a che punto la situazione finanziaria della società dipendesse da scarsa cautela negli investimenti fatti, e che infine rimaneva (né risulta sia stata esplorata) la possibilità di cercare rimedio alle difficoltà insorte mediante uno dei mezzi leciti sopra segnalati.

Considerazioni dello stesso genere valgono nei riguardi della società Maximilianshütte, ricorrente nella causa 83/79. Non vi è dubbio che anche questa impresa subì un forte calo delle vendite dopo l'instaurazione del regime dei prezzi minimi: nel primo trimestre 1977 essa aveva coperto il 29 % del mercato, in Baviera, mentre nel secondo trimestre dell'anno la percentuale scese al di sotto del 20 %. La Commissione ha osservato che la quota di mercato del primo trimestre 1977 non si presterebbe ad essere assunta come punto di riferimento, essendo stata anormalmente alta; ciò sembrerebbe confermato dal fatto che la percentuale del secondo semestre restò più o meno invariata nel 1978, sebbene la società, se-

condo quanto ha affermato la convenuta, avesse cominciato a praticare prezzi inferiori a quelli obbligatori dal 14 giugno 1977.

Un'altra obiezione avanzata dalla Commissione è che la riduzione delle vendite fu determinata in gran parte da fattori diversi dal regime dei prezzi minimi, fra cui l'andamento stagionale del mercato, che suole essere negativo nei mesi estivi. È pur vero, d'altro canto, che le importazioni dalla Svizzera in Repubblica federale di tondi per cemento armato venduti a prezzi inferiori ai minimi aumentarono notevolmente nel secondo semestre del 1977 (da 12 000 tonnellate, nel trimestre aprile-giugno, a 19 000 nel trimestre successivo): in ciò l'impresa Maximilianshütte ravvisa la dimostrazione di un insufficiente controllo da parte della Commissione, di cui avrebbero profittato i produttori bresciani per vendere i tondini via Svizzera. A mio avviso, se è vero che le lacune del sistema ne aggravarono il peso a danno delle imprese capaci di produrre a basso prezzo, non si può peraltro dire che la Commissione abbia ommesso di esercitare il suo controllo: lo dimostrano le sanzioni inflitte a numerose imprese, una parte delle quali soltanto ha impugnato le decisioni che inflissero loro le ammende. Infine, non mi sembra che la società Maximilianshütte abbia dimostrato di aver dovuto fronteggiare un imminente rischio di fallimento o di cessazione di attività, né di aver cercato invano soluzioni diverse dalla violazione dei prezzi minimi, per garantirsi la sopravvivenza.

Le conclusioni negative raggiunte circa lo stato di necessità rimangono dunque di applicazione generale alle ricorrenti che hanno invocato questa circostanza esimente. I motivi ai quali alcune imprese

si sono riferite per giustificare la loro linea di condotta dovranno piuttosto essere tenuti presenti allorché passerò a considerare il tema della riforma delle decisioni di ammenda.

18. Ho trattato finora questioni comuni a tutte le ricorrenti, o a gran parte di esse. Bisognerà ora occuparsi di problemi specifici, prospettati nel quadro di singoli ricorsi, e che non si prestano ad essere discussi in modo globale.

a) La società Acciaieria di Darfo, ricorrente nella causa 227/78, ravvisa un vizio della decisione individuale impugnata nel fatto che la Commissione non le avrebbe dato modo di completare oralmente le proprie osservazioni. Convocata a Bruxelles per il 29 giugno 1978 con un preavviso di soli sei giorni, essa aveva chiesto un rinvio di due settimane e fu informata del rifiuto della Commissione mediante un telegramma pervenutole lo stesso 29 giugno, giorno fissato per l'audizione. Essa sostiene di essere stata così privata di un suo diritto procedurale, in violazione del principio del contraddittorio previsto dall'articolo 36 del Trattato CECA. Tale violazione sarebbe oggi aggravata dal fatto che la Commissione nega il diritto della ricorrente di far valere documenti, i quali dovrebbero condurre quanto meno a una riduzione dell'importo dell'ammenda. Tutto ciò si ripercuoterebbe sulla decisione individuale impugnata, viziandola.

Dalle precisazioni fornite da entrambe le parti, risulta che effettivamente la ricorrente ricevette la lettera di convocazione della Commissione sei giorni prima della data stabilita per l'audizione. La Commissione ha tuttavia osservato che, nel quadro della procedura di applicazione

di sanzioni pecuniarie per violazione di norme CEECA, un colloquio successivo al deposito di osservazioni scritte dell'impresa interessata rappresenta una fase puramente eventuale, per la quale non è previsto alcun termine di preavviso. In effetti, l'articolo 36 del Trattato CEECA, al quale la società Acciaieria di Darfo si è riferita, si limita a prescrivere che l'Alta Autorità, prima di infliggere una sanzione pecuniaria o una penalità di mora, metta l'interessato in grado di presentare le sue osservazioni; cosicché l'esigenza del contraddittorio può ritenersi soddisfatta dalla facoltà riconosciuta all'impresa di presentare osservazioni scritte.

Resta da vedere se la mancata esibizione di determinati documenti, al momento dell'ispezione o in allegato ai rilievi scritti, precluda all'impresa la possibilità di effettuare tale esibizione nel corso del giudizio, che eventualmente segua la decisione di ammenda. Contrariamente all'avviso della Commissione, penso che una simile preclusione non esista. La sentenza del 12 luglio 1962 nella causa 16/61, già citata, mise in luce «la natura meramente preliminare del procedimento istituito dall'articolo 36 del Trattato», e riconobbe che un mezzo di impugnativa non può essere respinto solo perché non fu proposto nel quadro di quel procedimento. Perciò una documentazione che l'impresa interessata omise di far valere quando presentò le sue osservazioni alla Commissione va presa egualmente in considerazione da questa Corte.

Secondo la società Acciaieria di Darfo, la Commissione avrebbe incluso tra le operazioni sanzionate con l'ammenda

anche alcune vendite di prodotti non sottoposti al regime dei prezzi minimi.

La Commissione ha replicato però che le fatture contestate sono munite di un timbro «parziale allineamento al listino AFIM» e che il listino AFIM riguarda esclusivamente prezzi relativi a tondi per cemento armato. La ricorrente, durante la procedura orale, non ha smentito quest'affermazione. Bisogna quindi ritenere fondato l'argomento della convenuta.

La società Acciaieria di Darfo ha asserito inoltre che tra le vendite incriminate sarebbero state comprese consegne effettuate in esecuzione di contratti conclusi prima dell'entrata in vigore della decisione 962/77. A tal riguardo, la ricorrente ha indicato specificamente due gruppi di fatture; un gruppo relativo a forniture eseguite alla ditta Maretto Blein, in evasione di ordini confermati il 27 e il 28 aprile 1977 dall'intermediaria Darma di Milano; e un secondo gruppo inerente a consegne alla società Baracit, in evasione delle conferme d'ordine date il 28 aprile 1977 dall'intermediaria ditta Albani. La Commissione ha obiettato che gli ordini in questione non furono esibiti nel corso dell'ispezione presso la società interessata; ma per i motivi chiariti poc'anzi questa eccezione è irrilevante. Perciò, non essendovi stata contestazione da parte della convenuta sulla veridicità della documentazione esibita dalla ricorrente, ritengo che la Corte debba tener conto delle fatture n. 1315, 1316, 1416, 1454, 1514, 1691, 1705, 1713, 1714 per forniture eseguite alla ditta Blein (allegati da 4 a 9 alla memoria di replica) così come delle fatture 1660, 1661 e 1662, che si riferiscono alle consegne fatte alla società Baracit, al fine di escludere le vendite corrispondenti dal numero di quelle soggette a penalità.

b) La società Rumi, ricorrente nella causa 263/78, sostiene che la decisione individuale a lei diretta non sarebbe adeguatamente motivata quanto al criterio seguito per calcolare l'ammenda. La Commissione afferma, dal canto suo, essersi attenuta, in questo come negli altri casi, al criterio obbiettivo consistente nell'applicare all'importo delle sottoquotazioni una data percentuale, il cui livello varia in funzione della gravità della colpa. Nella decisione impugnata la Commissione ha infatti indicato l'importo delle sottoquotazioni e quello delle vendite irregolari e dopo di ciò si è riferita all'articolo 64 del Trattato CEECA, che le consente di infliggere ammende «il cui ammontare può arrivare fino al doppio del valore delle vendite irregolari».

È vero che non risulta in tal modo espressamente precisato quale delle due cifre sia stata assunta a base del calcolo dell'ammenda (sappiamo che si tratta della cifra delle sottoquotazioni perché la Commissione l'ha chiarito in giudizio) e che ciò impediva di rendersi conto della percentuale applicata. Tuttavia mi sembra che l'atto impugnato indichi quanto meno i presupposti essenziali, in fatto e in diritto, del provvedimento, e non ritengo che l'accennata lacunosità della motivazione abbia inciso negativamente sulle possibilità di tutela giurisdizionale dell'impresa e di controllo ad opera di questa Corte (controllo che è stato ulteriormente facilitato dalle precisazioni fornite dalla convenuta).

In via subordinata, la medesima ricorrente sostiene che, nel calcolare l'entità delle sottoquotazioni imputate, la convenuta avrebbe commesso un errore, poiché l'ispettore della Commissione mise a confronto i prezzi indicati nelle fatture con il generico prezzo Davignon, mentre

i compratori tedeschi eseguirono il calcolo dei prezzi effettivi tenuto conto delle parità Saarbrücken o Oberhausen e delle spese di trasporto, con il risultato di ridurre il prezzo Davignon da 540 a 451,87 DM per tonnellata. Se si applicassero tali prezzi effettivi risultanti dal metodo dell'allineamento, le sottoquotazioni della ricorrente si ridurrebbero alla metà della cifra ritenuta nell'impugnata decisione (cioè da 200 a circa 100 milioni di lire).

A prova dell'asserito fenomeno d'allineamento, la ricorrente ha esibito un telex del 23 giugno 1978 della Walzstahl-Vereinigung (allegato 16 al ricorso). Tuttavia, come fa giustamente notare la convenuta, questo documento si riferisce a vendite successive a quelle prese in considerazione per il calcolo delle sottoquotazioni. Inoltre, nel controricorso la Commissione ha affermato, senza essere smentita dalla ricorrente, che il materiale di cui trattasi aveva come destinazione finale i Paesi Bassi. In tali condizioni, un allineamento su punti di parità tedeschi sarebbe stato in contrasto con l'articolo 60, paragrafo 2, lettera b), quarto capoverso, del Trattato.

Pertanto, anche il mezzo fatto valere in via subordinata dalla società Rumi non merita di essere accolto.

c) Nella causa 264/78, promossa dalla società Feralpi, è oggetto di contestazione un gruppo di fatture, con riferimento alle quali la decisione impugnata afferma che la società Feralpi avrebbe «praticato prezzi inferiori a quelli minimi, scritti a mano su alcune bollette di

uscita». Secondo la ricorrente, tale circostanza, che non era stata contestata nella comunicazione degli addebiti, sarebbe infondata. Nessun valore probatorio dovrebbe riconoscersi alle eventuali annotazioni sulle bollette di accompagnamento, trattandosi di documenti destinati ad accompagnare le merci, in conformità a disposizioni fiscali, ma estranei ai rapporti contrattuali. Inoltre, la ricorrente afferma doversi escludere che il prezzo risultante dalle fatture fosse diverso da quello effettivo, dato che le norme vigenti impongono di sottoporre le fatture all'autorità valutaria e che l'indicazione di un prezzo fittizio costituirebbe un illecito valutario, sanzionabile in Italia con pene severe.

È da notare tuttavia che, in allegato alla controreplica, la convenuta ha esibito copie di alcuni telex concernenti le vendite in questione, nei quali è chiaramente distinto il prezzo di vendita, espresso in DM, dall'importo destinato a essere indicato sulla fattura, espresso in lire. Oltre ad essere espressi in valute diverse, i due importi sono di valore diverso, nel senso rilevato dalla Commissione.

Ciò induce a ritenere dimostrate le sottoquotazioni colpite da ammenda nella decisione impugnata, relativamente al gruppo di fatture di cui s'è detto.

In via subordinata, la ricorrente Feralpi contesta l'esattezza dei conteggi, in base a cui la Commissione ha stabilito l'ammontare della sanzione pecuniaria inflitta a questa società. In particolare, allorché si è trattato di calcolare l'ammontare delle presunte vendite irregolari, la Com-

missione avrebbe tenuto conto non solo del prezzo base ma anche degli extra, mentre questi sarebbero stati esclusi dal computo della differenza in meno rispetto al prezzo minimo. Ciò contrasterebbe con l'articolo 2 della decisione 3000/77, che include nei prezzi minimi anche gli extra di qualità. Secondo la ricorrente si dovrebbe considerare, agli effetti del prezzo minimo, qualunque extra attinente a una qualità della merce e, quindi, non solo la maggiorazione corrispettiva di collaudi particolarmente qualificati, ma anche la maggiorazione proporzionale alla lunghezza o al diametro del prodotto.

La Commissione ricorda che l'articolo 1 della decisione 3000/77 specifica la qualità a cui si riferiscono i prezzi minimi: si tratterebbe in ciascun caso di una qualità di base per un prodotto determinato. Per qualsiasi qualità superiore il prezzo è più elevato, sia che venga applicato il cosiddetto extra di qualità, sia che venga invece fatturato il prezzo di base stabilito per la qualità specifica. Risulterebbe poi dall'articolo 4 della medesima decisione che gli extra (maggiorazione e sovrapprezzi) non possono essere ridotti o abrogati. In conseguenza i listini non sarebbero soggetti a modifiche (salvo per quel che riguarda i prezzi di base, se fossero inferiori ai prezzi minimi) e tutte le condizioni particolari di tali listini, compresi gli extra, dovrebbero trovare applicazione.

La ricorrente replica osservando che non si tratta di vedere se i prezzi di listino siano soggetti a modifiche, ma piuttosto di tener presente che il prezzo minimo include l'extra di qualità e che a tal fine anche l'extra diametro si deve ritenere un extra di qualità. La memoria di controre-

plica della Commissione non considera più questo punto. Nel corso dell'udienza, l'agente della convenuta ha espresso l'idea che qualora la Commissione avesse mancato di applicare strettamente le regole, ciò avrebbe giocato a vantaggio di Feralpi, e la ricorrente non avrebbe quindi interesse a dolersene.

Non si può dire che i termini della questione siano sufficientemente chiari, né che la difesa della Commissione abbia contribuito a precisarli: la ricorrente ha avuto l'impressione che, in qualche punto, la convenuta condividesse la sua interpretazione, e la convenuta ha formulato l'ipotesi di aver sbagliato a beneficio della ricorrente. Per quanto è dato comprendere, il nocciolo della censura di cui trattasi è che mentre gli extra sarebbero stati aggiunti al prezzo base fatturato dall'impresa nel calcolo dell'ammontare delle vendite irregolari da essa effettuate, si sarebbe fatto invece riferimento al solo prezzo base, senza gli extra, nel calcolo della differenza fra prezzo effettivo e prezzo minimo (cosicché questa differenza sarebbe risultata maggiore influenzando, proporzionalmente, sull'ammenda). Ora, in forza dell'articolo 2 della decisione 3000/77 — del quale entrambe le parti riconoscono il valore — il prezzo minimo è un prezzo base che include gli extra di qualità; perciò il punto di riferimento per calcolare la differenza rispetto al prezzo effettivo è fuori discussione. Quanto al prezzo effettivo, se gli extra di qualità sono stati fatturati dall'impresa al di fuori del suo prezzo base, sembra giusto che essi siano sommati a quest'ultimo, affinché la cifra globale del prezzo effettivo venga ad includere gli extra, e risulti in tal modo omogeneo rispetto al punto di riferimento legale (prezzo minimo). Perciò, qualora la Commissione abbia diversamente effet-

tuato il suo computo della differenza fra prezzo effettivo e prezzo legale, tale computo va corretto, con le variazioni che potranno risulterne nell'ammontare dell'ammenda a favore della ricorrente.

Infine, la ricorrente Feralpi contesta l'esattezza dei conteggi su cui si è basata la Commissione nella decisione impugnata anche in relazione alla fattura n. 2738. Nel telex di comunicazione degli addebiti si afferma infatti che la fattura recante tale numero riguarda una partita di 550 000 tonnellate destinata alla ditta Ferrari, mentre in realtà la fattura 2738 era destinata alla società Acciaierie di Calvisano e concerneva una partita di 20 920 tonnellate.

La Commissione nega di aver commesso un errore che abbia influito sul computo dell'ammenda, limitandosi a rilevare che il numero della fattura contestata era illeggibile e può essere stato riferito in termini erronei, ma che tutti gli altri elementi della medesima fattura sono stati riportati correttamente (e quindi la vendita di 550 000 tonnellate alla ditta Ferrari fu realmente effettuata). Questa affermazione non è stata specificamente smentita dalla ricorrente. Stando così le cose, la censura in questione deve ritenersi infondata.

d) La società Forges de Thy-Marcinelle et Monceau ha proposto due ricorsi, rispettivamente registrati con i numeri 26/79 e 86/79: il primo mirante all'annullamento della decisione individuale del 10 gennaio 1979, il secondo per im-

pugnare la decisione 2 maggio 1979, con cui la Commissione, tenuti presenti nuovi elementi di fatto, ridusse l'ammenda inflitta alla ricorrente con la precedente decisione.

Nella causa 86/79 la convenuta, pur senza sollevare una eccezione formale, mette in dubbio la ricevibilità del secondo ricorso, osservando che il suo oggetto e i mezzi fatti valere sarebbero già compresi nel ricorso 26/79.

Non nego che la decisione del 2 maggio presenti carattere accessorio rispetto alla decisione precedente, in quanto si limita a modificarne le parti relative all'entità delle operazioni effettuate con sottoquotazione, che vengono ricondotte a un livello più basso, e perviene così a ridurre l'entità dell'ammenda precedentemente inflitta. Tuttavia, nel ricorso 86/79 la ricorrente fa valere un mezzo nuovo, concernente il criterio seguito dalla Commissione nel procedere alla riduzione dell'ammenda, e senza dubbio tale mezzo d'impugnazione è in funzione specifica della decisione del 2 maggio.

A mio avviso, tale constatazione è sufficiente per far ritenere non fondate le riserve espresse dalla convenuta in merito alla ricevibilità del ricorso.

Passando al merito delle cause riunite 26 e 86/79, osservo che esse si distinguono dagli altri ricorsi di cui finora mi sono occupato perché sollevano un problema particolare: vale a dire, se la decisione 962/77 sia applicabile a delle vendite di tondini eseguite dopo la sua entrata in vigore, ma previste da contratti anteriori,

i quali tuttavia non precisavano il prezzo della merce.

Ricordo anzitutto che per l'articolo 2, paragrafo 2, della citata decisione i prezzi minimi di cui all'articolo 1 «sono obbligatori per le operazioni effettuate a decorrere dal terzo giorno successivo all'entrata in vigore della presente decisione e si sostituiscono, a decorrere da tale data, ai prezzi più bassi di listino fino a quando le imprese non li avranno modificati in conformità dell'articolo 3».

La ricorrente invoca questa disposizione per escludere che il regime dei prezzi minimi si applicasse alle partite di merci in relazione a cui le è stata inflitta l'ammenda, sostenendo che tali partite erano state bensì consegnate dopo l'8 maggio 1977, ma in esecuzione di contratti anteriori all'entrata in vigore della decisione. In effetti, le «operazioni effettuate» successivamente a quella data sono da intendere come i contratti e non già le operazioni di consegna in esecuzione di contratti: lo rivela ancor più chiaramente il testo francese della decisione parlando di «*transactions effectuées*». Perciò si deve effettivamente partire dal presupposto che delle consegne effettuate in esecuzione di vendite concluse prima che entrasse in vigore la decisione 962/77 non siano soggette al rispetto dei prezzi minimi. Ciò pare d'altronde pacifico e corrisponde alla pratica seguita dalla Commissione.

È tuttavia necessario tener presente che, per costituire una «operazione effettuata» anteriormente all'entrata in vigore della decisione 962/77, il contratto di vendita deve contenere tutti i suoi elementi essenziali. Nel diritto belga, come in molti altri, una vendita può considerarsi conclusa anche quando la determi-

nazione del prezzo sia rimandata ad un momento ulteriore, ma purché tale determinazione debba avvenire sulla base di elementi obbiettivi, e sia quindi sottratta ad un'eventuale nuova manifestazione di volontà di una delle parti contraenti. Ora, dalle copie delle ordinazioni prodotte dalla ricorrente, risulta sotto la voce «prezzo» un rinvio ai prezzi convenuti fra acquirente e venditore. Secondo la ricorrente, si trattava di prezzi fermi, stabiliti nel loro preciso ammontare già all'epoca dei contratti. Tale affermazione non è suffragata però da nessun elemento di prova, e si trova invece in contrasto con la prassi della ricorrente, quale risulta dalla documentazione prodotta dalla convenuta (v. allegati 1, 8, 17 e 22 al controricorso). Si tratta di conferme di ordinazioni in cui la società Forges de Thy-Marcinelle si riferiva costantemente, per la determinazione del prezzo, al listino in vigore *al momento della spedizione*. Tale modo di procedere appare d'altronde conforme alle condizioni generali di vendita riprodotte nei listini della stessa ricorrente, le quali precisano, per quanto riguarda i tondi per cemento, che «nos ventes sont faites aux prix, surpris et conditions de nos barèmes en vigueur le jour de l'expédition (ou de la facture de mise à disposition). Les prix, surpris et conditions figurant dans nos offres ou accusés de réception n'ont donc qu'une valeur indicative» (allegato 2 al controricorso).

Tenuto conto di questi elementi, mi pare chiaro che un riferimento generico al prezzo convenuto con l'acquirente, contenuto in un contratto di vendita di tondi stipulato dalla ricorrente, e non accompagnato da alcun'altra indicazione, va interpretato come un rinvio ai prezzi di listino, in conformità alla condizioni ge-

nerali di vendita e alla prassi commerciale della ricorrente. Le fatture relative alle vendite circa le quali vi è ancora contestazione (dopo la decisione adottata dalla Commissione in corso di causa, che ha ridotto i capi d'imputazione e quindi l'ammontare dell'ammenda inizialmente inflitta alla ricorrente) sono tutte posteriori alla data di entrata in vigore della decisione 962/77 e si riferiscono ad avvisi di spedizione egualmente successivi a tale data. Se ne deve quindi dedurre che i contratti di vendita incriminati si perfezionarono dopo che il regime dei prezzi minimi era divenuto applicabile. Ciò in armonia con il principio secondo cui non c'è contratto di vendita finché il prezzo non sia determinato, e non basta che esso sia determinabile, se le parti abbiano fatto riferimento ai prezzi in vigore al momento della consegna e la determinazione spetti unilateralmente al venditore, senza intervento della pubblica autorità (principio accolto sia nella giurisprudenza belga, sia in quella francese; vedi, ad esempio, Tribunal de commerce de Tournai, 9 febbraio 1947, Pasirisie 1949, III, p. 31; Cass. civ. francese, I, 1973, Brell. I, n. 96, p. 89).

D'altra parte, questo aspetto della questione potrebbe anche essere accantonato nel caso di specie, dal momento che esiste un motivo più semplice per respingere il ricorso. Infatti, essendo accertato che la determinazione del prezzo fu fatta con riferimento ai prezzi di listino in vigore al momento della consegna, la necessità di rispettare i prezzi minimi relativamente alle vendite in questione risulterebbe in ogni caso da ciò: che dopo l'entrata in vigore della decisione 962/77 nessuna impresa poteva stabilire prezzi di

listino inferiori ai prezzi minimi. Di conseguenza, il prezzo di vendita convenuto «per relationem» anteriormente all'entrata in vigore della citata decisione doveva conformarsi agli obblighi imposti dal regime dei prezzi minimi.

A proposito poi della riduzione dell'ammenda inflitta nel gennaio 1979, effettuata dalla Commissione quattro mesi dopo in misura proporzionale alla riduzione dell'importo delle sottoquotazioni (10 % circa), la società Thy-Marcinelle sostiene che sarebbe stato più logico accordarle una riduzione proporzionale a quella dell'importo delle operazioni irregolari (20 %).

Non condivido questo punto di vista. Il criterio utilizzato dalla Commissione per ridurre l'ammenda mi sembra conforme al criterio su cui essa si è fondata nel calcolare l'ammenda stessa. A tal fine, venne applicato il coefficiente del 10 % dell'importo delle sottoquotazioni; perciò è logico che la riduzione sia effettuata detraendo il 10 % non già dell'importo totale delle vendite irregolari, ma soltanto dell'importo delle presunte sottoquotazioni connesse a tali operazioni. Va anche notato che nella causa 26/79 la ricorrente non ha contestato la validità del criterio impiegato nel calcolo dell'ammenda e che, d'altronde, lo stesso metodo è stato impiegato dalla Commissione anche nei confronti di tutte le altre ricorrenti. La censura in questione va dunque respinta.

19. Ho ricordato all'inizio che, in via assolutamente subordinata, la maggior parte delle ricorrenti ha chiesto la riforma della decisione individuale impugnata, nel senso della riduzione delle ammende inflitte dalla Commissione. E non vi è dubbio che, essendo la Corte investita nei casi di specie di *piena giurisdizione*, essa ha il potere di accogliere tali richieste, modificando l'importo delle sanzioni pecuniarie, qualora lo ritenga equo ed opportuno.

La natura particolare della crisi nel settore dei tondini per cemento armato — che ha indotto la Commissione a introdurre il regime dei prezzi minimi —, le ripercussioni sensibilmente negative che il livello dei prezzi fissati d'imperio ha avuto sull'attività delle imprese più competitive, le gravi lacune del sistema quale era configurato dalla decisione 962/77 e quale rimase fino all'inizio del 1978, rappresentano a mio avviso altrettanti validi motivi per una consistente riduzione delle ammende. Ho già parlato di tutte queste circostanze, e mi sembra superfluo dilungarmi ancora al riguardo. Mi limiterò quindi a sottolineare, sul primo punto, che la crisi del menzionato settore era caratterizzata dallo squilibrio fra la forte capacità produttiva e concorrenziale di alcune imprese di piccole dimensioni (circa un terzo del totale) e le difficoltà incontrate da molte imprese maggiori, cosicché una misura di fissazione di prezzi minimi era necessariamente destinata a penalizzare le une per proteggere le altre. Nello stabilire imperativamente un livello minimo di prezzi, la Commissione non poteva ignorare che quella penalizzazione si sarebbe di fatto verificata, e avrebbe dovuto cercare di ridurre il peso, per lo meno adottando fin

dall'inizio tutte le misure complementari necessarie per evitare che le lacune del regime instaurato ne rendessero ancora più gravoso il rispetto. Ho ritenuto che la decisione 962/77 non presentasse vizi giuridici tali da qualificarla illegittima, ma non posso mancare di ribadire che vi erano, anche sul terreno strettamente formale, alcune ragioni di dubbio (in particolare, circa l'osservanza dell'articolo 61, penultimo comma, circa l'aderenza al principio di proporzionalità, circa la completezza della motivazione in relazione al livello dei prezzi d'imperio). Mi è parso che tali dubbi potessero essere superati, tanto più che il sindacato della Corte deve ispirarsi a un criterio di cautela quando sono in gioco decisioni di politica economica non manifestamente contrarie al diritto: tuttavia credo che la lentezza e le incertezze della linea d'azione seguita dall'esecutivo comunitario non possono essere dimenticate quando si tratta di valutare l'equità delle sanzioni pecuniarie inflitte.

Naturalmente, la riduzione dell'ammontare di tali sanzioni merita di essere accordata con maggiore larghezza a quelle imprese il cui funzionamento ha risentito più pesantemente dell'instaurazione del regime dei prezzi minimi, e che hanno fornito prove più convincenti dei pericoli corsi e dei sacrifici affrontati. Mi riferisco soprattutto all'impresa Stefana Antonio, e in minor misura all'impresa Maximilianshütte, delle quali ho illustrato le vicende. Penso inoltre sia giustificato, nel caso dell'impresa Rumi, tener conto del fatto che le sue vendite nel mercato comune subirono una forte flessione nei mesi di luglio e agosto 1977 e ciò nonostante rispettò inizialmente i prezzi minimi, inducendosi a violarli dopo una nuova sensibile flessione subita nel gennaio 1978, e dopo aver constatato che, sul mercato tedesco dove il suo prodotto

aveva in precedenza trovato largo smercio, le offerte al di sotto dei prezzi minimi erano divenute frequenti e pericolose (l'impresa Walzstahl-Vereinigung affermò il 23 marzo 1978, in un telex spedito alla società Rumi: «nessuna vendita per le aziende italiane è possibile se questa situazione persiste»).

Osservo infine che la società Sider Camuna ha fornito documenti dai quali risulta che, all'epoca dei fatti qui esaminati, essa operava già in condizioni molto difficili sfruttando non più del 25 % della propria capacità; in tali condizioni, le sarebbe riuscito impossibile, a suo dire, affrontare il pericolo di una forte contrazione delle vendite, rispettando i prezzi minimi.

D'altro canto, vi è almeno una situazione, nella quale nessuna riduzione dell'ammenda mi sembra giustificata. Mi riferisco al caso della società Aciéries de Montereau, ricorrente nella causa 31/79. Questa società afferma che, dopo l'istituzione del regime dei prezzi minimi, cercò invano di ottenere ordinazioni a tali prezzi, ma apprese dai suoi clienti che essi avevano potuto concludere dei contratti d'acquisto dei tondi per cemento armato a prezzi più convenienti presso altri produttori, i quali avrebbero rilasciato documenti antedatati rispetto alla data di entrata in vigore della decisione 962/77. In presenza di tale situazione, e dopo aver subito una perdita di circa 2 milioni di FF per effetto delle mancate vendite, la ricorrente dice di es-

sere stata costretta ad adattarsi alle condizioni del mercato.

La Commissione ribatte osservando che i prezzi minimi stabiliti dalla decisione 962/77 erano inferiori ai prezzi di listino della ricorrente in vigore immediatamente prima dell'entrata in vigore della decisione stessa. Quanto alle perdite finanziarie che la ricorrente afferma di aver subito nel 1977, esse sarebbero dovute essenzialmente al fatto di aver praticato prezzi troppo bassi rispetto ai costi di produzione. È interessante rilevare che la media delle vendite effettuate dalla ricorrente nel periodo settembre-dicembre 1977 supera nettamente quella delle vendite anteriori all'entrata in vigore della decisione 962/77. Si ha dunque l'impressione che questa impresa abbia fatto una politica di dumping, e che offrendo il prodotto a prezzi molto inferiori ai minimi abbia potuto conquistare nuove aree di mercato. Tutto ciò trova conferma nell'ingentissima quantità delle vendite sottoquotate effettuate da questa impresa, ammontanti a quasi 50 000 tonnellate

un livello che supera di gran lunga quello delle altre ricorrenti.

Alla luce di tali considerazioni, il comportamento della società *Acéries de Montereau* appare più gravemente in contrasto con le finalità della decisione 962/77 di quanto non lo siano le violazioni compiute da produttori più competitivi. Inoltre, le vendite sottoquotate di quella società hanno avuto inizio appena una settimana dopo l'entrata in vigore della decisione 962/77 e si sono ripetute fino alla fine del 1977, cioè per un lasso di tempo sensibilmente più lungo di quello in cui si situano le violazioni delle altre ricorrenti.

Tenuto conto di tali elementi, e visto infine il coefficiente assai basso applicato dalla Commissione nell'infliggere l'ammenda a questa ricorrente (il 5,7 % dell'ammontare delle sottoquotazioni rispetto al 25 % applicato ai bresciani, e al 10 % applicato a *Korf*, *Maximilianshütte* e a *Thy-Marcinelle*), non ritengo che sussista nessun motivo per ridurre l'ammontare della sanzione di cui trattasi.

20. In conclusione, propongo che la Corte, pronunciandosi sui ricorsi nelle cause riunite 154/78, 205 e 206/78, 226 a 228/78, 263 e 264/78, 39/79, nonché nelle cause riunite 26/79 e 86/79, e nelle cause 31/79, 83/79, 85/79 decida nel modo seguente:

I. Respinga le domande di annullamento delle decisioni individuali impugnate, ad eccezione di quelle concernenti le imprese *Feralpi* e *Acciaieria di Darfo*.

II. Annulli la decisione concernente l'impresa *Feralpi*, limitatamente alla parte che concerne le operazioni di vendita da essa effettuate nella Repubblica federale tedesca, e dichiari inoltre, relativamente alla medesima decisione, che nel calcolo della differenza fra prezzi minimi e prezzi pra-

ticati ai fini della determinazione dell'ammenda va tenuto conto non solo del prezzo di base effettivo ma anche degli extra fatturati dall'impresa.

- III. Annulli la decisione concernente l'Acciaieria di Darfo, limitatamente alle forniture eseguite alle ditte Maretto Blein e Baraclit, su ordini del 27 e 28 aprile 1977.
- IV. Riduca il coefficiente applicato nel calcolo delle ammende inflitte alle ricorrenti appresso indicate:
- a) nella misura del 50 % a beneficio delle ricorrenti Ferriera Valsabbia, OLS, AFIM, Fratelli Stefana, Acciaieria di Darfo, Feralpi, Korf (previa correzione della base di calcolo dell'ammenda, nei confronti delle imprese Acciaieria di Darfo e Feralpi);
 - b) nella misura del 60 % a beneficio delle ricorrenti Sider Camuna e Rumi;
 - c) nella misura del 70 % a beneficio della ricorrente Maximilianshütte;
 - d) nella misura dell'80 % a beneficio della ricorrente Stefana Antonio.
- V. Condanni la Commissione al pagamento della metà delle spese di causa nei confronti delle ricorrenti menzionate sotto i gruppi a) e b), e di due terzi delle spese nei confronti delle ricorrenti Maximilianshütte e Stefana Antonio.
- VI. Disponga che le ricorrenti nelle cause riunite 26 e 86/79 (Thy-Marcinelle et Monceau) e 31/79 (Montereau) sopportino tutte le spese attinenti a dette cause.