

Causa T-141/94

Thyssen Stahl AG contro Commissione delle Comunità europee

«Trattato CECA — Concorrenza — Accordi tra imprese, decisioni di associazioni di imprese e pratiche concordate — Fissazione dei prezzi — Ripartizione dei mercati — Sistema di scambio di informazioni»

Sentenza del Tribunale (Seconda Sezione ampliata) 11 marzo 1999 II- 357

Massime della sentenza

1. CECA — Intese — Procedimento amministrativo — Principio dell'inchiesta d'ufficio — Obbligo di istruttoria incombente alla Commissione — Limiti
(Trattato CECA, art. 65)
2. CECA — Intese — Procedimento amministrativo — Rispetto dei diritti della difesa — Obbligo di riapertura del contraddittorio a seguito di un'inchiesta interna successiva all'audizione degli interessati — Assenza
(Trattato CECA, artt. 36, primo comma, e 65)

3. CEEA — Intese — Procedimento amministrativo — Parallelismo tra la comunicazione degli addebiti e la decisione che constata un'infrazione — Rispetto dei diritti della difesa
(Trattato CEEA, art. 15)
4. Atti delle istituzioni — Procedimento di elaborazione — Decisione della Commissione — Obbligo gravante sul collegio — Corrispondenza tra la decisione adottata e quella notificata
5. Atti delle istituzioni — Regolamento interno della Commissione — Autenticazione degli atti adottati — Documenti «allegati» al verbale — Nozione
(Regolamento interno della Commissione del 1993, art. 16, primo comma)
6. CEEA — Intese — Divieto — Infrazione — Prova
(Trattato CEEA, art. 65)
7. CEEA — Intese — Accordi tra imprese — Nozione — Concorso di volontà riguardo al comportamento da adottare sul mercato
(Trattato CEEA, art. 65, n. 1; Trattato CE, art. 85, n. 1)
8. CEEA — Intese — Pratiche concordate — Nozione — Coordinazione e cooperazione incompatibili con l'obbligo per ciascuna impresa di determinare autonomamente il proprio comportamento sul mercato — Sistema di scambio di informazioni
[Trattato CEEA, artt. 4, lett. d), e 65, n. 1; Trattato CE art. 85, n. 1]
9. CEEA — Intese — Pregiudizio per la concorrenza — Oggetto anticoncorrenziale — Costatazione sufficiente
(Trattato CEEA, art. 65, n. 1; Trattato CE, art. 85, n. 1)
10. CEEA — Art. 65 del Trattato — Interpretazione — Tutela della concorrenza residua
(Trattato CEEA, art. 65)
11. CEEA — Prezzi — Listino dei prezzi — Obbligo di pubblicità — Oggetto — Compatibilità con il divieto di intese
(Trattato CEEA, artt. 60 e 65, n. 1)
12. CEEA — Intese — Divieto — Sistema di scambio di informazioni — Influenza rilevante sul comportamento delle imprese partecipanti — Carattere anticoncorrenziale
(Trattato CEEA, art. 65, n. 1)
13. CEEA — Intese — Accordi per la fissazione dei prezzi — Incoraggiamenti della Commissione — Esistenza di un malinteso riguardo alla portata di tali incoraggiamenti — Conseguenze
(Trattato CEEA, art. 65, n. 1)

14. CEEA — Intese — Divieto — Giustificazione — Tolleranza o lassismo della Commissione — Inammissibilità
(Trattato CEEA, art. 65, nn. 1 e 4)
 15. Ricorso di annullamento — Motivi — Sviamento di potere — Nozione — Decisione che infligge ammende per violazione delle regole di concorrenza — Insussistenza salvo circostanze eccezionali
(Trattato CEEA, artt. 3, 4, 33 e 65, nn. 1 e 5)
 16. Atti delle istituzioni — Motivazione — Obbligo — Portata — Decisione che infligge ammende per violazione delle regole di concorrenza — Auspicabilità della comunicazione del metodo di calcolo dell'ammenda
(Trattato CEEA, artt. 15 e 65, n. 1)
 17. CEEA — Intese — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Circostanze aggravanti — Recidiva — Nozione
(Trattato CEEA, art. 65, n. 5)
 18. CEEA — Intese — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Situazione economica difficile dell'impresa interessata — Presa in considerazione — Obbligo — Insussistenza
(Trattato CEEA, art. 65, n. 5)
 19. CEEA — Intese — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Presa in considerazione degli effetti anticoncorrenziali dell'infrazione — Limiti
(Trattato CEEA, art. 65, n. 5)
 20. CEEA — Intese — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Possibilità di elevare il livello delle ammende
(Trattato CEEA, art. 65, n. 5)
 21. CEEA — Intese — Ammende — Importo — Determinazione — Fissazione dell'ammenda da parte del giudice comunitario — Competenza anche di merito
(Trattato CEEA, art. 36, secondo comma)
 22. CEEA — Intese — Ammende — Interessi dovuti in caso di pagamento differito — Incidenza di un ricorso giurisdizionale — Insussistenza
(Trattato CEEA, art. 39)
-
1. Tenuto conto del principio dell'inchiesta d'ufficio, allorché la Commissione viene confrontata con affermazioni che hanno una sicura importanza per la difesa delle imprese interessate da un procedimento d'applicazione dell'art. 65 del Trattato CEEA, affermazioni secondo le quali uno dei suoi uffici avrebbe indotto tali imprese ad attuare le pratiche loro contestate, e allorché essa si trova quindi, riguardo al comportamento dei propri uffici, in una posizione privilegiata rispetto a tali imprese per verificare la veridicità o la

falsità di tali affermazioni, discende dai principi di buona amministrazione e del contraddittorio che essa ha l'obbligo di istruire tale aspetto della pratica con serietà, per accertare in quale misura le controverse affermazioni sono o meno fondate. Compete tuttavia alla Commissione, e non a tali ricorrenti, stabilire le modalità per procedere a tale istruzione.

2. Nell'ambito di un procedimento d'applicazione dell'art. 65 del Trattato CECA, le prerogative della difesa garantite in forza dell'art. 36, primo comma, del Trattato non richiedono che la Commissione ribatta a tutti i motivi delle imprese interessate o effettui indagini ulteriori o proceda all'audizione di testimoni indicati dagli interessati, qualora ritenga che la pratica sia stata adeguatamente istruita.

Dal momento che l'audizione delle imprese interessate ha fornito loro l'occasione di esporre in dettaglio la loro posizione, la semplice circostanza che tali imprese abbiano prodotto taluni documenti dopo tale audizione e che la Commissione abbia in seguito deciso di aprire un'inchiesta interna non è di per sé tale da obbligarla a riaprire il contraddittorio al termine della detta inchiesta.

In tale ipotesi, i diritti della difesa delle imprese interessate sono sufficientemente rispettati allorché la Commissione le informa dei risultati di tale inchiesta indicando che i documenti da esse forniti non giustificano l'organiz-

zazione di una seconda audizione e i loro diritti procedurali sono sufficientemente garantiti dalla facoltà, loro offerta, di proporre un ricorso dinanzi al Tribunale.

3. La riproduzione testuale, nella decisione che constata un'infrazione alle regole di concorrenza, di taluni brani della comunicazione degli addebiti di per sé indica soltanto che la Commissione ha mantenuto la propria opinione. In assenza di elementi di prova pertinenti, un simile parallelismo fra i testi non comprova che la Commissione, nel valutare la pratica, abbia ommesso di prendere debitamente in considerazione gli argomenti presentati dall'interessato per la sua difesa.
4. Il dispositivo e la motivazione della decisione notificata al destinatario o ai destinatari devono corrispondere a quelli della decisione adottata dal collegio dei membri della Commissione, eccezione fatta per mere correzioni ortografiche o grammaticali che possono ancora essere apportate al testo di un atto dopo la sua definitiva adozione da parte del collegio.

Al riguardo, la circostanza che la decisione sia stata adottata sotto forma di due documenti, il secondo dei quali apporta al primo alcune modifiche, di cui talune manoscritte, è ininfluenza nei limiti in cui non possa essere rinvenuta alcuna differenza materiale tra la versione adottata dal collegio e quella notificata ai suoi destinatari. Del pari, la circostanza che in talune versioni

linguistiche i due documenti abbiano una numerazione delle pagine discontinua o tipi diversi di caratteri è del pari influente, dal momento che l'elemento ideologico e l'elemento formale di tali documenti letti insieme corrispondono alla versione della decisione notificata ai suoi destinatari.

5. La finalità dell'art. 16, primo comma, del regolamento interno della Commissione del 1993, secondo il quale «gli atti adottati in riunione o mediante procedimento scritto vengono allegati, nella o nelle lingue nelle quali fanno fede, al verbale della riunione della Commissione nel corso della quale sono stati adottati o (è) stato preso atto della loro adozione», è quella di garantire che la Commissione abbia debitamente adottato l'atto così come è stato notificato al destinatario.

Poiché tale articolo non definisce in che modo gli atti adottati durante la riunione debbano essere «allegati» al verbale, a differenza dello stesso art. 16 che, in una versione successiva, prevede che gli atti di cui trattasi siano uniti «inscindibilmente» al verbale, si deve presumere che, allorché il verbale è stato ricevuto dal Tribunale accompagnato dai documenti costituenti l'atto adottato in un plico, così come gli agenti della Commissione affermano di averlo ricevuto dal segretario generale, tali documenti siano stati «allegati» al verbale nel senso che sono stati a questo compiegati, pur non essendovi stati uniti fisicamente.

Ciò posto, e tenuto conto della presunzione di validità inerente agli atti comunitari, tali documenti devono,

pertanto, essere considerati autentificati dalle firme del presidente e del segretario generale apposte sulla prima pagina del detto verbale.

6. La partecipazione di un'impresa a riunioni nel corso delle quali sono state condotte attività anticoncorrenziali è sufficiente a dimostrare la sua partecipazione alle dette attività, in assenza di indizi atti a sostenere il contrario.
7. La comune volontà da parte di imprese di comportarsi sul mercato in una determinata maniera in materia di prezzi costituisce un accordo ai sensi dell'art. 65, n. 1, del Trattato CECA. A tale riguardo, non sussiste alcuna ragione per interpretare la nozione di «accordo» ai sensi dell'art. 65, n. 1, del Trattato in maniera diversa da quella di «accordo» ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato CE.
8. La nozione di pratica concordata deve essere interpretata tenendo conto della finalità dell'art. 65, n. 1, e del contesto giuridico del Trattato CECA. Al riguardo, anche se il mercato dell'acciaio è un mercato oligopolistico, caratterizzato dal regime di cui all'art. 60 del Trattato, che garantisce, mediante la pubblicazione obbligatoria dei listini dei prezzi e delle tariffe di trasporto, la trasparenza dei prezzi praticati dalle varie imprese, l'immobilità o il parallelismo dei prezzi che ne risultano non sono tuttavia, di per sé, in contrasto con il Trattato, purché essi derivino non già da un accordo, sia pur tacito, fra operatori economici, bensì

dal gioco sul mercato delle forze e della strategia di unità economiche indipendenti ed opposte. Ne consegue che il concetto secondo il quale ogni impresa deve stabilire autonomamente la politica che intende seguire sul mercato, senza collusioni con le sue concorrenti, è inerente al Trattato CEECA, in particolare ai suoi artt. 4, lett. d), e 65, n. 1.

Il divieto di «pratiche concordate» di cui all'art. 65, n. 1, del Trattato persegue, in linea di massima, il medesimo disegno dell'analoga proibizione di «pratiche concordate» sancita dall'art. 85, n. 1, del Trattato CE. Esso mira a garantire, in particolare, l'effetto utile del divieto sancito dall'art. 4, lett. d), del Trattato comprendendo, nei suoi divieti, una forma di coordinamento fra imprese che, senza essere stata spinta fino all'attuazione di un vero e proprio accordo, sostituisca consapevolmente una pratica collaborazione fra loro ai rischi della normale concorrenza considerata dal Trattato.

Al riguardo, allorché un'impresa svela alle sue concorrenti, nel corso di una riunione cui quasi tutte partecipano e che si inserisce nell'ambito di una concertazione regolare, quale sarà il suo futuro comportamento sul mercato in materia di prezzi, esortandole ad adottare lo stesso comportamento, e agisce quindi con l'espressa intenzione di influenzare le loro future attività concorrenziali, e allorché tale impresa può ragionevolmente contare sul fatto che le sue concorrenti si conformeranno ampiamente alla sua richiesta o, quanto meno, che ne terranno conto nel decidere la propria politica commerciale, le imprese in questione sostituiscono ai rischi della normale con-

correnza, di cui è menzione nel Trattato, una cooperazione pratica tra loro, giustamente considerata alla stregua di una «pratica concordata» ai sensi dell'art. 65, n. 1.

D'altronde, le imprese attuano una pratica concordata, ai sensi della detta disposizione, qualora esse partecipino effettivamente ad un meccanismo diretto ad eliminare l'incertezza relativa al loro comportamento futuro sul mercato e che implica, necessariamente, che ciascuna di esse tenga conto delle informazioni ottenute dai suoi concorrenti. Non è quindi necessario dimostrare che gli scambi di informazioni di cui trattasi hanno raggiunto un risultato specifico o sono stati concretamente posti in atto sul mercato considerato.

9. In quanto l'art. 65, n. 1, del Trattato CEECA si riferisce a intese che «tendano» ad alterare il normale gioco della concorrenza, questa espressione contiene in sé l'espressione «hanno per oggetto» di cui all'art. 85, n. 1, del Trattato CE. Non è pertanto necessario dimostrare l'esistenza di un effetto pregiudizievole sulla concorrenza per dimostrare l'esistenza di una violazione dell'art. 65, n. 1, del Trattato.
10. Se è pur vero che il carattere oligopolistico dei mercati presi in considerazione dal Trattato CEECA può, in qualche modo, attenuare gli effetti della concorrenza, tale considerazione non giustifica un'interpretazione dell'art. 65 che autorizzi comportamenti di imprese che riducano ancor di più la concorrenza, in particolare mediante attività di fissazione dei prezzi. Tenuto

conto delle conseguenze che può avere la struttura oligopolistica del mercato, è ancora più necessario tutelare la concorrenza residua.

11. La pubblicità obbligatoria dei listini dei prezzi prevista dall'art. 60, n. 2, del trattato CECA ha lo scopo, in primo luogo, di impedire, per quanto possibile, le pratiche vietate, in secondo luogo, di permettere agli acquirenti di essere esattamente informati sui prezzi e di partecipare, altresì, al controllo delle discriminazioni e, in terzo luogo, di consentire alle imprese di conoscere esattamente i prezzi praticati dai concorrenti, in modo da potersi eventualmente allineare.

Il fatto che le disposizioni dell'art. 60 tendano a limitare la concorrenza non impedisce l'applicazione del divieto delle intese previsto dall'art. 65, n. 1, del Trattato. Infatti, i prezzi che compaiono in detti listini devono essere fissati da ciascuna impresa in maniera indipendente, senza accordo, sia pur tacito, tra le imprese.

12. L'art. 65, n. 1, del Trattato CECA si basa sul concetto secondo cui ciascun operatore economico deve determinare autonomamente la politica che intende perseguire sul mercato comune.

Un sistema di scambio di dati relativi agli ordini e alle consegne effettuate dai partecipanti a tale sistema sui principali mercati della Comunità, ripartiti per impresa e per Stato membro, tenuto conto dell'attualità di questi dati desti-

nati ai soli produttori partecipanti, esclusi i consumatori e altri concorrenti, dell'omogeneità dei prodotti considerati e del grado di concentrazione del mercato, è atto ad influenzare in maniera rilevante il comportamento delle imprese partecipanti e sostituisce una cooperazione pratica tra di loro ai normali rischi della concorrenza.

13. Nessuna disposizione del Trattato CECA autorizza accordi anticoncorrenziali in materia di prezzi e né il Consiglio, né la Commissione, né le imprese sono autorizzati ad ignorare le disposizioni dell'art. 65, n. 1, del Trattato o ad esimersi dall'obbligo di rispettarle.

Ne consegue che, anche supponendo che gli accordi in materia di prezzi conclusi all'interno del gruppo siderurgico Eurofer/Scandinavia siano stati stipulati nell'ambito delle intese che limitano i flussi di scambio tra la Comunità, da un lato, e la Svezia, la Norvegia e la Finlandia, dall'altro, e che la Commissione e/o le autorità di tali paesi li abbiano incoraggiati o tollerati, per lo meno indirettamente, ciò non toglie che tali accordi violavano l'art. 65, n. 1, del Trattato in quanto fissavano prezzi sul mercato danese.

14. Le disposizioni dell'art. 65, n. 4, del Trattato CECA, che dichiarano «nulli di pieno diritto» gli accordi o le decisioni vietati a norma del n. 1, hanno un contenuto obiettivo e si

impongono tanto alle imprese quanto alla Commissione, che non può esonerarne queste ultime. Pertanto, una tolleranza o un lassismo dell'amministrazione non può incidere sul carattere illecito di una violazione dell'art. 65, n. 1, del Trattato.

Lo stesso dicasi, in particolare, quando l'atteggiamento di tolleranza di cui trattasi, supponendo anche che sia dimostrato, promani dalla direzione generale della Commissione responsabile degli affari industriali, e non da quella responsabile degli affari della concorrenza. Se un'impresa ha il minimo dubbio riguardo alla liceità dei suoi comportamenti, le incombe prendere contatto con i servizi responsabili della concorrenza per chiarire la situazione.

15. Una decisione è viziata da sviamento di potere solo se, in base ad indizi oggettivi, pertinenti e concordanti, risulta adottata allo scopo esclusivo o, quanto meno, determinante di raggiungere fini diversi da quelli dichiarati o di eludere una procedura appositamente prevista dal Trattato per far fronte alle circostanze del caso di specie.

Perseguire e reprimere infrazioni in materia di concorrenza costituisce un obiettivo legittimo dell'azione della Commissione, in conformità delle disposizioni fondamentali degli artt. 3 e 4 del Trattato CECA. Dal momento che è effettivamente acquisita la prova di tali infrazioni e che è dimostrato che le ammende sono state calcolate in maniera obiettiva e proporzionata, la decisione che irroga tali ammende, ai sensi dell'art. 65, n. 5, del Trattato,

può essere considerata viziata da sviamento di potere solo in circostanze eccezionali.

A tale riguardo, né la coesistenza di negoziati paralleli tra la Commissione e l'industria sulla ristrutturazione della siderurgia europea né la «coincidenza» tra il fallimento di questi negoziati e l'adozione di una decisione che constati infrazioni alle regole di concorrenza da parte delle principali imprese del settore costituiscono, di per sé stesse, un indizio di sviamento di potere.

16. La motivazione prescritta dall'art. 15 del Trattato CECA deve, da un lato, permettere all'interessato di conoscere i motivi posti a fondamento del provvedimento adottato, al fine di sostenere, eventualmente, i suoi diritti e di stabilire se la decisione sia o meno giustificata e, dall'altro, permettere al giudice comunitario di esercitare il suo controllo. Per quanto riguarda una decisione di irrogazione di ammende a varie imprese per un'infrazione alle norme comunitarie che disciplinano la concorrenza, la portata dell'obbligo di motivazione deve essere valutata in particolare alla luce della circostanza che la gravità delle infrazioni va accertata in funzione di un gran numero di elementi quali, segnatamente, le circostanze proprie al caso di specie, il suo contesto e l'effetto dissuasivo delle ammende, e ciò senza che sia stato redatto un elenco vincolante o esauriente di criteri da tenere obbligatoriamente in considerazione. Inoltre, nel fissare l'importo di ciascuna ammenda, la Commissione dispone di un margine di discrezionalità e non la si può

considerare tenuta ad applicare, a tale scopo, una formula matematica precisa.

È auspicabile che le imprese — per poter decidere con piena cognizione di causa in merito al proprio atteggiamento — siano poste in grado di conoscere in dettaglio, mediante qualunque sistema che la Commissione ritenga opportuno, il metodo di calcolo dell'ammenda loro inflitta, senza che, a tal fine, esse debbano proporre ricorso giurisdizionale contro la decisione.

Ciò vale a maggior ragione allorché la Commissione ha utilizzato formule aritmetiche precise per il calcolo delle ammende. In siffatta ipotesi, è auspicabile che le imprese interessate e, ove necessario, il Tribunale siano messi in condizioni di controllare che il metodo di calcolo utilizzato e i passaggi seguiti dalla Commissione siano privi di errori e compatibili con le disposizioni e i principi applicabili in materia di ammende, in particolare con il principio di non discriminazione.

Tuttavia, la circostanza che la Commissione abbia fornito in corso di causa, su richiesta del Tribunale, i dati aritmetici relativi al calcolo delle ammende non costituisce una motivazione supplementare e a posteriori della decisione che irroga tali ammende, bensì la traduzione in cifre dei criteri enunciati in tale decisione, ove questi ultimi siano idonei ad essere quantificati.

17. La nozione di recidiva, come è intesa in un certo numero di ordinamenti giuridici nazionali, implica che una persona abbia commesso nuove infrazioni dopo essere stata punita per violazioni analoghe.

Non può essere utilizzata quale circostanza aggravante, che giustifichi la maggiorazione di un'ammenda, la considerazione che l'impresa di cui trattasi sia stata già sanzionata dalla Commissione per infrazioni analoghe in una decisione precedente, nei limiti in cui tale considerazione riguardi infrazioni commesse prima dell'adozione di tale decisione.

18. Nel determinare l'entità delle ammende da infliggere ad imprese siderurgiche per infrazioni alle regole di concorrenza, la Commissione ha, in linea di massima, la facoltà di prendere in considerazione la difficile situazione economica di tali imprese, pur mantenendo le ammende al livello da essa ritenuto adeguato. Tuttavia, ammettere un obbligo che imponga alla Commissione di tenere conto della situazione economica in perdita di un'impresa si risolverebbe nel procurare un ingiustificato vantaggio concorrenziale alle imprese meno adeguate alle condizioni del mercato.

19. Poiché non è necessario per constatare un'infrazione all'art. 65, n. 1, del Trattato CEECA dimostrare che il comportamento di cui trattasi abbia avuto un effetto anticoncorrenziale, l'effetto che ha potuto avere un accordo o una

pratica concordata sul normale gioco della concorrenza non è un criterio determinante nella valutazione dell'importo adeguato dell'ammenda. Elementi riguardanti l'aspetto intenzionale, quindi lo scopo di un comportamento, possono di fatto avere un effetto più rilevante di quelli relativi ai suoi effetti, soprattutto quando si riferiscono ad infrazioni intrinsecamente gravi, quali la fissazione dei prezzi e la ripartizione dei mercati.

Tuttavia, la valutazione degli effetti di un'infrazione può essere pertinente, in materia di ammende, allorché la Commissione si basa espressamente su un effetto e non giunga a dimostrarlo o a fornire buone ragioni per tenerne conto.

Allorché la Commissione ha indotto talune imprese a scambiarsi le loro opinioni sulla situazione economica del mercato e sulle tendenze future, in particolare in materia di prezzi, gli effetti delle infrazioni non possono essere determinati raffrontando la situazione derivante dagli accordi restrittivi di concorrenza conclusi da tali imprese con quella che sarebbe esistita in assenza di ogni contatto tra le imprese, ma raffrontando tale situazione con quella prevista e accettata dalla Commissione.

20. Il fatto che la Commissione abbia sanzionato, in passato, determinati tipi

di infrazioni con ammende di un determinato livello non può privarla della possibilità di innalzare tale livello entro i limiti indicati dall'art. 65, n. 5, del Trattato CECA, ove ciò sia necessario per garantire l'efficacia della politica comunitaria della concorrenza.

21. Per sua natura, la fissazione di un'ammenda ad opera del Tribunale, nell'esercizio della sua competenza anche di merito, non corrisponde a un calcolo aritmetico preciso. D'altronde, il Tribunale non è tenuto ad attenersi ai calcoli della Commissione, ma deve effettuare la propria valutazione tenendo conto di tutte le circostanze della fattispecie.

22. Ai sensi dell'art. 39 del Trattato CECA, i ricorsi proposti dinanzi al Tribunale non hanno effetto sospensivo. Ne consegue che la Commissione non può essere tenuta a trattare allo stesso modo un'impresa che, avendo proposto o no un ricorso, adempia il pagamento dell'ammenda alla data normale di esigibilità, eventualmente avvalendosi delle modalità di pagamento rateizzato al tasso d'interesse preferenziale che le sia stato offerto dalla Commissione, e un'impresa che desideri differire tale pagamento fino alla pronuncia della sentenza definitiva. Salvo circostanze eccezionali, l'applicazione di interessi moratori al tasso normale deve essere infatti considerata giustificata in quest'ultimo caso.