

## **Causa T-64/02**

**Dr. Hans Heubach GmbH & Co. KG**  
**contro**  
**Commissione delle Comunità europee**

«Concorrenza — Art. 81 CE — Intesa — Mercato del fosfato di zinco — Ammenda — Orientamenti per il calcolo dell'importo delle ammende — Ricorso di annullamento — Eccezione di illegittimità — Art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 — Gravità dell'infrazione — Principi di proporzionalità e di parità di trattamento — Motivazione»

Sentenza del Tribunale (Quinta Sezione) 29 novembre 2005 . . . . . II - 5146

### Massime della sentenza

- 1. Eccezione di illegittimità — Portata — Atti di cui può essere eccepita l'illegittimità — Orientamenti adottati dalla Commissione per il calcolo delle ammende inflitte per infrazione alle norme sulla concorrenza — Inclusione (Art. 241 CE; comunicazione della Commissione 98/C 9/03)*

2. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Orientamenti adottati dalla Commissione — Possibilità di prendere in considerazione la situazione particolare delle piccole e medie imprese*  
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2; comunicazione della Commissione 98/C 9/03)
3. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Gravità e durata delle infrazioni — Distinzione*  
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2; comunicazione della Commissione 98/C 9/03)
4. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Gravità dell'infrazione — Intesa orizzontale in materia di prezzi, di quote e di assegnazione dei clienti — Infrazione molto grave — Circostanze che non escludono tale qualificazione*  
(Art. 81, n. 1, CE; comunicazione della Commissione 98/C 9/03)
5. *Concorrenza — Intese — Delimitazione del mercato — Oggetto — Determinazione dell'incidenza sul commercio fra Stati membri*  
(Art. 81 CE)
6. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Gravità delle infrazioni — Presa in considerazione degli effetti dell'insieme dell'infrazione — Valutazione dell'esistenza di circostanze aggravanti o attenuanti a livello di ciascun partecipante considerato individualmente*  
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2)
7. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Gravità delle infrazioni — Circostanze attenuanti — Cattiva situazione finanziaria del settore di cui trattasi — Esclusione*  
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2)
8. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Fatturato globale dell'impresa interessata — Fatturato ottenuto con le merci oggetto dell'infrazione — Presa in considerazione rispettiva — Limiti*  
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2)

9. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Obbligo di prendere in considerazione la situazione finanziaria dell'impresa interessata — Insussistenza — Capacità contributiva effettiva di un'impresa in un contesto sociale particolare — Riconoscimento — Fissazione dell'ammenda ad un importo che provoca il fallimento o la liquidazione dell'impresa considerata — Mancanza di divieto in via di principio*  
 [Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15; comunicazione della Commissione 98/C 9/03, punto 5, lett. b)]
10. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Effetto dissuasivo nei confronti tanto dell'impresa contravveniente quanto dei terzi*  
 (Artt. 81 CE e 82 CE; regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2)
11. *Concorrenza — Ammende — Imposizione — Necessità di un vantaggio tratto dall'infrazione da parte dell'impresa — Mancanza — Determinazione — Criteri — Gravità delle infrazioni — Circostanze attenuanti — Inesistenza di un vantaggio — Esclusione*  
 (Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2; comunicazione della Commissione 98/C 9/03, punto 2, n. 1)
12. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Importo massimo — Calcolo — Fatturato da prendere in considerazione — Fatturato complessivo — Mancanza di presa in considerazione del fatturato ottenuto col prodotto oggetto della pratica restrittiva — Violazione del principio di parità di trattamento — Insussistenza*  
 (Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2)
13. *Diritto comunitario — Principi generali del diritto — Irretroattività delle disposizioni penali — Ambito di applicazione — Concorrenza — Procedimento amministrativo — Portata del principio — Innalzamento del livello delle ammende in decisioni individuali o di portata generale — Prevedibilità per le imprese interessate — Ammissibilità*  
 (Convenzione europea per i diritti dell'uomo, art. 7; regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, nn. 2 e 4; comunicazione della Commissione 98/C 9/03)
14. *Concorrenza — Ammende — Decisione che infligge ammende — Obbligo di motivazione — Portata — Indicazione degli elementi di valutazione che hanno consentito alla Commissione di misurare la gravità e la durata dell'infrazione — Indicazione sufficiente*  
 (Art. 253 CE)

1. Gli orientamenti adottati dalla Commissione per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 e dell'art. 65, n. 5, del Trattato CECA, pur non costituendo il fondamento giuridico della decisione che infligge un'ammenda ad un operatore economico, essendo detta decisione basata sul regolamento n. 17, determinano, in modo generale ed astratto, il metodo che la Commissione si è imposta per la fissazione dell'importo delle ammende. Così, tenuto conto degli effetti giuridici che possono essere prodotti da regole di condotta quali gli orientamenti, che recano disposizioni di portata generale, quando la Commissione ne ha fatto applicazione nella decisione impugnata, vi è un nesso diretto tra tale decisione e gli orientamenti stessi, di modo che essi possono costituire l'oggetto di un'eccezione di illegittimità.

(v. punto 35)

2. Gli orientamenti adottati dalla Commissione per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 e dell'art. 65, n. 5, del Trattato CECA consentono alla Commissione di prendere in considerazione, allorché le circostanze lo esigono,

la situazione particolare in cui si trovano le piccole e medie imprese.

(v. punto 39)

3. L'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 prevede espressamente che occorre tener conto, per stabilire l'importo dell'ammenda, «oltre che della gravità dell'infrazione, anche della sua durata». Alla luce di tale disposto ed anche a supporre che, intrinsecamente, talune infrazioni siano concepite per durare nel tempo, non può vietarsi alla Commissione di tener conto della loro durata effettiva in ciascun caso di specie. Infatti, l'effetto dannoso di intese le quali, pur destinate a durare per lungo tempo, vengano scoperte dalla Commissione o denunciate da un partecipante dopo un breve periodo di funzionamento effettivo è necessariamente inferiore rispetto al caso in cui tali intese abbiano avuto una lunga durata di funzionamento effettivo. Di conseguenza, è sempre necessario distinguere tra la durata dell'infrazione e la gravità della medesima, quale risulta dalla sua propria natura.

(v. punto 45)

4. Nell'ambito della determinazione dell'importo delle ammende per infrazione alle norme comunitarie sulla concorrenza, la valutazione della gravità di un'infrazione dev'essere effettuata tenendo conto, in particolare, della natura delle restrizioni provocate alla concorrenza. A questo proposito, un'intesa orizzontale che fissi i prezzi e che stabilisca quote a livello europeo, e che comporta l'assegnazione di almeno un cliente, può essere qualificata giustamente dalla Commissione molto grave, tenuto conto della sua natura.

associazione di imprese o la pratica concordata di cui è causa siano idonei a incidere sugli scambi tra Stati membri ed abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune.

(v. punto 122)

Tale qualificazione non è messa in discussione né dalla mancanza di misure formali di controllo dell'attuazione dell'intesa, né dal fatto che la fissazione di quote è operata a livello europeo e che non vi è quindi compartimentazione dei mercati nazionali, né dal fatto che sono fissati soltanto prezzi indicativi, né, infine, dal fatto che solo taluni clienti costituiscono oggetto di un'assegnazione.

6. Quando un'infrazione alle norme comunitarie sulla concorrenza è stata commessa da più imprese, gli effetti da prendere in considerazione per la fissazione del livello generale delle ammende non sono quelli derivanti dal comportamento effettivo che un'impresa asserisce di aver tenuto, bensì quelli risultanti dall'infrazione complessiva alla quale tale impresa ha partecipato.

(v. punti 66-67, 70-71, 77, 82, 90)

Per contro, è necessario determinare la gravità relativa della partecipazione all'infrazione di ciascuna di esse, al fine di stabilire se nei loro confronti sussistano circostanze aggravanti o attenuanti.

5. L'obbligo di delimitare il mercato in una decisione adottata ai sensi dell'art. 81 CE si impone alla Commissione quando, senza siffatta delimitazione, non è possibile stabilire se l'accordo, la decisione di

(v. punti 127, 132)

7. Nel determinare la gravità di un'infrazione in materia di intese, la Commissione non è tenuta a considerare come circostanza attenuante la cattiva situazione finanziaria del settore di cui trattasi. Infatti, di norma, i cartelli nascono nel momento in cui un settore conosce delle difficoltà.

(v. punto 139)

8. Per determinare l'importo dell'ammenda inflitta per infrazione alle norme comunitarie sulla concorrenza, non si deve attribuire né al fatturato globale dell'impresa né alla parte di detto fatturato proveniente dalle merci oggetto dell'infrazione un'importanza sproporzionata rispetto agli altri elementi di valutazione, sicché la fissazione di un'ammenda appropriata non può essere il risultato di un semplice calcolo basato sul fatturato complessivo, in particolare quando le merci in questione rappresentano solo una piccola parte di quest'ultimo.

(v. punto 154)

9. La Commissione non è tenuta, in sede di determinazione dell'importo dell'am-

menda inflitta per infrazione alle norme comunitarie sulla concorrenza, a prendere in considerazione la situazione finanziaria deficitaria di un'impresa interessata, dal momento che il riconoscimento di un obbligo del genere si risolverebbe nel procurare un vantaggio concorrenziale ingiustificato alle imprese meno adattate alle condizioni del mercato. Tale conclusione non può essere rimessa in discussione dal punto 5, lett. b), degli orientamenti adottati dalla Commissione per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 e dell'art. 65, n. 5, del Trattato CECA, ai sensi del quale occorre prendere in considerazione la capacità contributiva reale di un'impresa. Infatti, tale capacità assume un rilievo soltanto nel suo «contesto sociale particolare», costituito dalle conseguenze che il pagamento dell'ammenda comporterebbe, in particolare, in termini di aumento della disoccupazione o di deterioramento dei settori economici a monte ed a valle dell'impresa interessata.

Inoltre, il fatto che una misura adottata da un'autorità comunitaria provochi il fallimento o la liquidazione di una determinata impresa non è vietato, in quanto tale, dal diritto comunitario. Infatti, la liquidazione di un'impresa nella sua forma giuridica attuale può certo pregiudicare gli interessi finanziari dei proprietari, degli azionisti o dei detentori di quote, ma ciò non significa

che gli elementi personali, materiali e immateriali da cui l'impresa è costituita perdano anch'essi il loro valore.

(v. punti 161-163)

10. Lo scopo dissuasivo che la Commissione ha il diritto di perseguire fissando l'importo di un'ammenda è volto a garantire l'osservanza da parte delle imprese delle regole di concorrenza stabilite dal Trattato per lo svolgimento delle loro attività all'interno della Comunità o dello Spazio economico europeo. Ne consegue che il carattere dissuasivo di un'ammenda inflitta a causa di una violazione della normativa comunitaria sulla concorrenza non può essere determinato soltanto in funzione della situazione particolare dell'impresa condannata.

(v. punto 181)

11. Sebbene l'importo dell'ammenda inflitta per infrazione alle norme comunitarie sulla concorrenza debba essere proporzionato alla durata dell'infrazione e agli altri elementi idonei ad entrare nella valutazione della gravità della medesima, tra i quali figura il profitto che l'impresa interessata ha potuto trarre dalle proprie pratiche, il fatto che un'impresa non

abbia ricavato alcun utile dall'infrazione non può impedire che un'ammenda venga inflitta, se non si vuole che quest'ultima perda il proprio carattere dissuasivo. Ne consegue che la Commissione non è tenuta, ai fini della fissazione dell'importo delle ammende, a prendere in considerazione l'assenza di utili derivanti dall'infrazione in questione.

A questo proposito, benché la Commissione possa, ai sensi del punto 2, primo comma, quinto trattino, dei suoi orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 e dell'art. 65, n. 5, del Trattato CECA, e in virtù delle circostanze aggravanti, maggiorare la sanzione al fine di superare l'importo dei guadagni illeciti realizzati grazie all'infrazione, ciò non significa che essa si sia ormai imposta l'onere di dimostrare, in qualsiasi caso, ai fini della determinazione dell'ammontare dell'ammenda, il vantaggio economico connesso all'infrazione constatata. In altri termini, l'assenza di tale vantaggio non può essere considerata come una circostanza attenuante.

(v. punti 184-186)

12. Nel determinare l'importo delle ammende inflitte per infrazione alle norme comunitarie sulla concorrenza, il limite massimo del 10% del fatturato

ottenuto nel corso dell'esercizio sociale precedente da ciascuna delle imprese che hanno partecipato ad un'infrazione, istituito dall'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17, mira ad evitare che le ammende siano sproporzionate rispetto all'importanza dell'impresa di cui trattasi. Poiché soltanto il fatturato complessivo può effettivamente dare un'indicazione approssimativa a questo proposito, occorre intendere il detto tetto massimo come riferito al fatturato complessivo.

Pertanto, un'impresa interessata non può asserire di aver subito un trattamento ineguale tenuto conto delle ammende inflitte ad altre imprese partecipanti all'infrazione per il fatto che la Commissione, nella determinazione del tetto massimo dell'ammenda, non ha tenuto conto del fatturato da essa realizzato con il prodotto in questione in rapporto al suo fatturato complessivo.

(v. punti 196, 199)

13. Il principio di irretroattività delle norme penali è un principio comune a tutti gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, sancito anche dall'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e fa

parte integrante dei principi generali del diritto di cui il giudice comunitario deve garantire l'osservanza.

A questo proposito, sebbene risulti dall'art. 15, n. 4, del regolamento n. 17 che le decisioni della Commissione che infliggono ammende per violazione della normativa in materia di concorrenza non hanno carattere penale, è pur vero che la Commissione è tenuta a rispettare i principi generali del diritto comunitario, e in particolare quello di irretroattività, in qualsiasi procedimento amministrativo che possa sfociare in sanzioni in conformità delle norme sulla concorrenza dettate dal Trattato.

Tuttavia, le imprese coinvolte in un procedimento amministrativo che possa concludersi con un'ammenda debbono tener conto della possibilità che, in qualsiasi momento, la Commissione decida di elevare l'importo delle ammende rispetto a quello applicato in passato. Ciò vale non soltanto nel caso in cui la Commissione proceda ad un innalzamento del livello dell'ammontare delle ammende nell'ambito di decisioni individuali, bensì anche nel caso in cui tale aumento si verifichi in virtù dell'applicazione di regole di condotta di portata generale quali gli orientamenti.

Se ne deve concludere che, tenuto conto del margine discrezionale di cui dispone

la Commissione per la fissazione dell'importo delle ammende al fine di orientare il comportamento delle imprese verso il rispetto delle regole di concorrenza, il nuovo metodo di calcolo delle ammende istituito dagli orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 e dell'art. 65, n. 5, del Trattato CECA, anche a supporre che abbia avuto un effetto aggravante quanto all'ammontare delle ammende inflitte, rispetto alla pratica precedente della Commissione, non è in contrasto con i principi previsti dall'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in quanto esso era ragionevolmente prevedibile per le imprese interessate all'epoca in cui l'infrazione in questione è stata commessa.

(v. punti 205-210)

14. Per quanto riguarda una decisione che infligge ammende a diverse imprese per una violazione delle norme comunitarie sulla concorrenza, la portata dell'obbligo

di motivazione dev'essere, in particolare, determinata alla luce del fatto 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 esaustivo di criteri da tenere obbligatoriamente in considerazione.

A questo proposito, i requisiti di formalità sostanziale che l'obbligo di motivazione comporta non impongono alla Commissione di indicare nella propria decisione i dati numerici relativi alla modalità di calcolo delle ammende, bensì soltanto gli elementi di valutazione che le hanno consentito di misurare la gravità e la durata dell'infrazione.

(v. punti 218, 222)