

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione Ampliata)

6 ottobre 2005\*

Nelle cause riunite T-22/02 e T-23/02,

**Sumitomo Chemical Co. Ltd**, con sede in Tokyo (Giappone),

**Sumika Fine Chemicals Co. Ltd**, con sede in Osaka (Giappone),

rappresentate dall'avv. M. Klusmann e dalla sig.ra V. Turner, solicitor,

ricorrenti,

contro

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dalla sig.ra L. Pignataro-Nolin e dal sig. A. Whelan, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

\* Lingua processuale: l'inglese.

aventi ad oggetto le domande di annullamento della decisione della Commissione 21 novembre 2001, 2003/2/CE, relativa ad un procedimento a norma dell'articolo 81 del Trattato CE e dell'articolo 53 dell'accordo SEE (Caso COMP/E-1/37.512 — Vitamine) (GU 2003, L 6, pag. 1), per la parte in cui riguarda le ricorrenti,

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO  
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Quarta Sezione Ampliata),

composto dal sig. H. Legal, presidente, dalla sig.ra P. Lindh, dal sig. P. Mengozzi, dalla sig.ra I. Wyszniowska-Białecka e dal sig. V. Vadapalas, giudici,

cancelliere: sig. J. Plingers, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 18 novembre 2004,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

**Fatti all'origine della controversia**

- 1 Con decisione 21 novembre 2001, 2003/2/CE, relativa ad un procedimento a norma dell'articolo 81 del Trattato CE e dell'articolo 53 dell'accordo SEE (caso COMP/E-1/37.512 — Vitamine) (GU 2003, L 6, pag. 1; in prosieguo: la «Decisione»), la Commissione ha constatato, all'art. 1, che varie imprese avevano violato l'art. 81,

- n. 1, CE e l'art. 53 dell'accordo sullo Spazio economico europeo (SEE) partecipando ad una serie di accordi distinti che interessavano dodici differenti mercati di prodotti vitaminici, più precisamente quelli delle vitamine A, E, B 1, B 2, B 5, B 6, dell'acido folico, delle vitamine C, D 3, H, del betacarotene e dei carotenoidi. In particolare, risulta dal secondo 'considerando' della Decisione che, nel contesto di tali accordi, le imprese interessate avrebbero fissato i prezzi di diversi prodotti, assegnato quote di vendita, concordato ed applicato aumenti di prezzi, annunciato gli aumenti di prezzo in conformità dei loro accordi, venduto i prodotti ai prezzi concordati, creato un sistema per controllare e far rispettare gli accordi, nonché partecipato ad una serie di incontri regolari ai fini dell'attuazione dei loro piani.
- 2 Tra tali imprese figurano, in particolare, le giapponesi Sumitomo Chemical Co. Ltd (in prosieguo: la «Sumitomo») e Sumika Fine Chemicals Co. Ltd (in prosieguo: la «Sumika»), che sono state ritenute responsabili di infrazioni sui mercati comunitari e del SEE rispettivamente della vitamina H (anche nota con il nome di biotina) e dell'acido folico [art. 1, n. 1, lett. j) e k), della Decisione].
- 3 All'art. 1, n. 2, lett. k) e l), della Decisione la Commissione ha constatato che le infrazioni alle quali avrebbero partecipato la Sumitomo e la Sumika si erano protratte, rispettivamente, dall'ottobre 1991 all'aprile 1994 e dal gennaio 1991 al giugno 1994.
- 4 All'art. 2 della Decisione si ordina alle imprese considerate responsabili delle infrazioni constatate di porre immediatamente fine ad esse qualora non vi abbiano ancora provveduto e di astenersi dal ripetere in futuro gli atti o i comportamenti costituenti infrazione quali quelli constatati e dall'adottare qualsiasi misura con oggetto od effetto identico o equivalente.

- 5 La Commissione ha inflitto ammende per le infrazioni constatate nei mercati delle vitamine A, E, B 2, B 5, C, D 3, del betacarotene e dei carotenoidi, mentre non ha inflitto ammende per le infrazioni constatate nei mercati delle vitamine B 1, B 6, H e dell'acido folico (art. 3 della Decisione).
- 6 Risulta, infatti, dai 'considerando' 645-649 della Decisione che le infrazioni constatate in questi ultimi mercati erano cessate più di cinque anni prima che la Commissione avviasse le sue indagini e che, conseguentemente, l'art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio 26 novembre 1974, n. 2988, relativo alla prescrizione in materia di azioni e di esecuzione nel settore del diritto dei trasporti e della concorrenza della Comunità economica europea (GU L 319, pag. 1), era applicabile a tali infrazioni.
- 7 Pertanto, la Sumitomo e la Sumika, tra le altre, non hanno subito ammende.
- 8 Risulta altresì dalla Decisione ('considerando' 650) che queste due imprese avevano sostenuto, nelle loro rispettive risposte alla comunicazione degli addebiti, che le infrazioni a cui si asseriva che avessero partecipato non potevano più costituire l'oggetto di una decisione della Commissione, in quanto prescritte.
- 9 Nella Decisione ('considerando' 651), la Commissione ha respinto tale argomentazione, rilevando che «[l]e norme sulla prescrizione riguardano esclusivamente l'imposizione di ammende o di penalità» e che «[n]on hanno alcuna attinenza con il potere della Commissione di effettuare indagini sui cartelli e di adottare, se del caso, decisioni di divieto».

## **Procedimento e conclusioni delle parti**

- 10 Con atti introduttivi separati, depositati nella cancelleria del Tribunale il 7 febbraio 2002, la Sumitomo e la Sumika hanno presentato i ricorsi in esame, registrati rispettivamente con i numeri di ruolo T-22/02 e T-23/02.
- 11 Con ordinanza del presidente della Prima Sezione del Tribunale 30 aprile 2004, le cause T-22/02 e T-23/02, data la loro connessione, sono state riunite ai fini della fase orale e della sentenza, conformemente all'art. 50 del regolamento di procedura del Tribunale.
- 12 In forza dell'art. 14 del regolamento di procedura e su proposta della Prima Sezione, il Tribunale, sentite le parti in conformità dell'art. 51 del detto regolamento, ha deciso di rinviare le cause dinanzi ad una sezione ampliata.
- 13 Poiché la composizione delle sezioni del Tribunale è stata modificata e il giudice relatore è stato assegnato alla Quarta Sezione, le presenti cause sono state di conseguenza attribuite alla Quarta Sezione ampliata.
- 14 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quarta Sezione ampliata) ha deciso di passare alla fase orale del procedimento.

- 15 Le parti hanno svolto le loro difese orali e risposto ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza che ha avuto luogo il 18 novembre 2004.
- 16 Nella causa T-22/02, la Sumitomo chiede al Tribunale l'annullamento della Decisione nella parte che la riguarda e la condanna della convenuta alle spese.
- 17 Nella causa T-23/02, la Sumika chiede al Tribunale l'annullamento della Decisione nella parte che la riguarda e la condanna della convenuta alle spese.
- 18 In ognuna delle due cause riunite, la Commissione chiede che il Tribunale voglia respingere il ricorso e condannare la ricorrente alle spese.

### **Sulle conclusioni dirette all'annullamento**

- 19 A sostegno del loro ricorso, le ricorrenti deducono due motivi, relativi, rispettivamente, alla prescrizione del potere della Commissione di accertare le infrazioni e all'incompetenza della Commissione.

1. *Sul primo motivo, relativo alla prescrizione del potere della Commissione di accertare le infrazioni*

- 20 Le ricorrenti sostengono che la Commissione, nel caso di specie, non poteva adottare una decisione di divieto nei loro confronti, giacché questa le era preclusa a causa della decorrenza del termine di prescrizione di cui all'art. 1 del regolamento n. 2988/74 e in virtù di alcuni principi generali del diritto comunitario.

*Prima parte: applicazione del regolamento n. 2988/74*

Argomenti delle parti

- 21 Le ricorrenti fanno osservare che il potere della Commissione di comminare ammende o sanzioni per infrazioni al diritto comunitario della concorrenza è soggetto a un termine di prescrizione di cinque anni ai sensi dell'art. 1 del regolamento n. 2988/74 e che la Commissione stessa ha riconosciuto che tale termine di prescrizione era scaduto con riferimento alle ricorrenti.
- 22 Ebbene, a loro avviso, una decisione formale di divieto come quella adottata nel caso di specie contro di esse dev'essere intesa come «sanzione» ai sensi del citato articolo, poiché ne derivano almeno tre tipi di effetti punitivi.
- 23 In primo luogo, la Decisione, constatando una violazione del diritto della concorrenza nell'ambito di un presunto accordo a livello mondiale, potrebbe dar luogo ad altre azioni di autorità pubbliche in Stati membri ove le norme relative alla prescrizione sono diverse e persino in altri paesi; le constatazioni della Commissione

potrebbero fungere da indizi nell'ambito di tali azioni, che esporrebbero le ricorrenti quantomeno a spese molto ingenti per approntare una difesa. In secondo luogo, le ricorrenti potrebbero essere perseguite a titolo di responsabilità civile dinanzi ai giudici nazionali da terzi che intendessero fondarsi sulla Decisione per esigere un risarcimento. In terzo luogo, la Decisione sarebbe gravemente pregiudizievole per la reputazione delle ricorrenti, così come la pubblicità negativa derivante dai procedimenti civili avviati da terzi.

24 Le ricorrenti fanno osservare che l'obiettivo del regolamento n. 2988/74, stando ai termini del suo preambolo, è di introdurre il principio della prescrizione per garantire la certezza del diritto, per quanto riguarda sia le ammende sia altre sanzioni. La ragion d'essere dell'introduzione di termini di prescrizione come quelli previsti dal regolamento n. 2988/74 in un dato sistema giuridico sarebbe di garantire che, nell'interesse del funzionamento del sistema giuridico, le infrazioni commesse da molto tempo non siano più perseguite e punite. La certezza del diritto, la giustizia e l'efficacia dell'amministrazione esigerebbero che quest'ultima utilizzasse le proprie risorse e il denaro del contribuente per perseguire infrazioni attuali e non infrazioni passate. Pertanto, a partire da un certo momento, non solo le imprese non dovrebbero più essere soggette ad ammende, ma non dovrebbero neanche più temere che venga loro indirizzata una decisione che constata un'infrazione con gli effetti punitivi che ne derivano.

25 Ne conseguirebbe che, in applicazione del regolamento n. 2988/74, non solo la Commissione non poteva comminare ammende alle ricorrenti, ma non poteva neanche adottare nei loro confronti una decisione di divieto che constatasse un'infrazione.

26 La convenuta sostiene che l'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2988/74, letto all'interno del suo contesto e alla luce dei lavori preparatori di tale regolamento, non può essere interpretato come applicabile ad ammende o sanzioni diverse da quelle aventi un carattere strettamente pecuniario previste dalla legislazione citata nel preambolo del regolamento stesso. Infatti, il citato articolo utilizzerebbe i termini «ammende» e

«sanzioni» proprio al fine di poter assoggettare ad una stessa disciplina di prescrizione tutte le sanzioni pecuniarie previste, con il nome di «ammende» o «sanzioni», dalla detta legislazione. La proposta iniziale del regolamento, presentata dalla Commissione, e le due proposte modificate che l'hanno seguita, utilizzando il doppio termine «ammende (sanzioni)», ben mostrerebbero che i due termini erano utilizzati come sinonimi. Il parere del Comitato economico e sociale [oggi Comitato economico e sociale europeo (in prosieguo: il «CESE»)] 29 giugno 1972, nella prima frase («Il regolamento proposto si applicherebbe soltanto alla irrogazione di ammende ed all'esazione di ammende per infrazioni a disposizioni prese in applicazione del trattato istitutivo della CEE nei settori del diritto dei trasporti e della concorrenza»), dimostrerebbe, a sua volta, che il detto Comitato aveva inteso la proposta di regolamento come riferita esclusivamente alle ammende in senso ampio, comprese le penalità di mora.

- 27 La convenuta ritiene, in ogni caso, che una sanzione comminata da un'autorità per la concorrenza di un paese terzo o una condanna al risarcimento danni pronunciata da un giudice nazionale non possa in alcun modo essere qualificata come sanzione imposta dalla Commissione. Inoltre, un danno alla reputazione sarebbe tutt'al più una conseguenza indiretta dell'adozione della Decisione e non potrebbe essere considerato come sanzione. Per di più, le ricorrenti confonderebbero l'adozione e la pubblicazione di una decisione di constatazione di un'infrazione. In realtà, solo la pubblicazione potrebbe rappresentare un rischio potenziale per gli interessi del destinatario, senza che per questo costituisca una sanzione.
- 28 Nella loro replica, le ricorrenti sostengono che, se, in applicazione del regolamento n. 2988/74, la Commissione non ha più il potere di obbligare le imprese a porre fine all'infrazione constatata e di infliggere ammende e penalità di mora in caso di infrazione, ne risulta necessariamente che essa non dispone più neanche del potere implicito di constatare l'infrazione di cui si tratta (sentenza della Corte 2 marzo 1983, causa 7/82, GVL/Commissione, Racc. pag. 483, punto 23).
- 29 Le ricorrenti fanno notare che, quando la Corte interpreta il diritto comunitario, ricorre al significato evidente delle parole, al contesto normativo, alla finalità della

misura e, solamente in via subordinata, ai lavori preparatori (v. conclusioni dell'avvocato generale Tizzano nella causa C-133/00, Bowden e a., conclusasi con sentenza della Corte 4 ottobre 2001, Racc. pag. I-7031, in particolare pag. I-7033, paragrafi 28-30). I lavori preparatori non potrebbero ritenersi riflettere essi stessi chiaramente la volontà degli autori di un regolamento (sentenza del Tribunale 25 marzo 1999, causa T-102/96, Gencor/Commissione, Racc. pag. II-753, punti 128 e 129). Ciò che rileverebbe nel caso di specie, dunque, non sarebbe il senso in cui il CESE avrebbe inteso la proposta di regolamento, bensì i termini stessi del testo definitivo di quest'ultimo.

- 30 Orbene, il tenore letterale dell'art. 1 del regolamento n. 2988/74 sarebbe chiaro e inequivoco. Non vi sarebbero dubbi sul fatto che la decisione di constatazione dell'infrazione, in ragione dei suoi effetti punitivi e della finalità penale classica perseguita, costituisca di fatto una sanzione ai sensi del citato articolo. La convenuta stessa l'ammetterebbe riconoscendo di aver adottato una decisione nell'interesse di «incoraggiare un comportamento esemplare» e di «scoraggiare ogni recidiva», due interessi che, secondo le ricorrenti, corrispondono alla finalità classica di ogni sanzione. Esse sottolineano, da una parte, che emerge del resto dalle conclusioni dell'avvocato generale Reischl relative alla causa GVL/Commissione, citata (pagg. 510 e 516), che la convenuta ha già ammesso, in tale causa, che una decisione di constatazione di un'infrazione produce altresì un effetto sanzionatorio con la sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale e, d'altra parte, che la Corte, nella sentenza 15 luglio 1970, causa 41/69, ACF Chemiefarma/Commissione (Racc. pag. 661, punto 104), ha conferito alla pubblicazione di una decisione l'effetto di una sanzione aggiuntiva.

- 31 Le ricorrenti insistono in particolare sul fatto che un giudice nazionale, di uno Stato membro o di uno Stato terzo, potrebbe utilizzare le constatazioni della Commissione come «prova sufficiente a prima vista», che le ricorrenti avrebbero grande difficoltà a confutare, soprattutto negli Stati membri dell'Unione europea. A questo proposito citano alcune decisioni di organi giurisdizionali australiani, statunitensi e canadesi, nonché la sentenza della Corte 14 dicembre 2000, causa C-344/98, Masterfoods e HB (Racc. pag. I-11369, punti 49-52). Fanno rilevare che la stessa convenuta, nei suoi scritti, ammette implicitamente una simile possibilità citando, nell'ambito della sua risposta al secondo motivo, «l'interesse di consentire

alle parti lese di adire le giurisdizioni civili nazionali» quale legittimo interesse che l'abiliterebbe ad adottare una decisione di constatazione di un'infrazione (v. successivo punto 122).

32 Le ricorrenti aggiungono che l'applicabilità del regolamento n. 2988/74 alle decisioni di constatazione di un'infrazione non è rimessa in discussione neanche dal contesto normativo. Fanno osservare che l'impiego, all'art. 1 del detto regolamento, del termine «sanzione» non si spiega, come sostenuto dalla convenuta, con la necessità di assoggettare a una disciplina comune di prescrizione sanzioni pecuniarie dalle diverse denominazioni. Infatti, il termine «ammende» avrebbe parimenti chiaramente compreso la sanzione pecuniaria prevista dal regolamento del Consiglio 27 giugno 1960, n. 11, riguardante l'abolizione di discriminazioni nel campo dei prezzi e delle condizioni di trasporto emanato in applicazione dell'articolo 79, paragrafo 3 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (GU 1960, n. 52, pag. 1121).

33 La convenuta, nella controreplica, contesta l'argomento che le ricorrenti traggono dalla citata sentenza GVL/Commissione, precisando in particolare che, in quella sentenza, la Corte non ha dichiarato che il potere implicito di adottare una decisione di constatazione di un'infrazione deriva direttamente dai poteri di disporre la cessazione e di infliggere ammende espressamente attribuiti dalla normativa, ma che tutti questi poteri hanno come base comune gli artt. 83 CE e 85 CE. Inoltre, la convenuta respinge l'interpretazione della citata sentenza ACF Chemiefarma/Commissione data dalle ricorrenti.

## Giudizio del Tribunale

34 Occorre sottolineare, innanzi tutto, che la Commissione è responsabile dell'attuazione e dell'orientamento della politica comunitaria della concorrenza. In tal senso, l'art. 85, n. 1, CE, che, in questo settore, costituisce la manifestazione specifica della

missione generale di vigilanza affidata alla Commissione dall'art. 211 CE, le attribuisce il compito di vigilare sull'applicazione dei principi fissati dagli artt. 81 CE e 82 CE e la normativa emanata in base all'art. 83 CE le conferisce poteri estesi (sentenze della Corte 28 febbraio 1991, causa C-234/89, *Delimitis*, Racc. pag. I-935, punto 44, e *Masterfoods e HB*, cit., punto 46; sentenza del Tribunale 18 settembre 1992, causa T-24/90, *Automec/Commissione*, Racc. pag. II-2223, punti 73 e 74).

<sup>35</sup> I poteri attribuiti alla Commissione dal regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento d'applicazione degli articoli [81] e [82] del trattato (GU 1962, n. 13, pag. 204), applicabile alla fattispecie *ratione temporis*, hanno quindi lo scopo di consentirle di espletare il compito, ad essa affidato dall'art. 85 CE, di vegliare sull'osservanza delle norme sulla concorrenza nel mercato comune (sentenza della Corte 7 gennaio 2004, cause riunite C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P e C-219/00 P, *Aalborg Portland e a./Commissione*, Racc. pag. I-123, punto 54, e sentenza del Tribunale 20 febbraio 2001, causa T-112/98, *Mannesmannröhren-Werke/Commissione*, Racc. pag. II-729, punti 61 e 66). Infatti, evitare le pratiche e gli accordi anticoncorrenziali, così come scoprirli e sanzionarli, risponde all'interesse generale (sentenza *Aalborg Portland e a./Commissione*, cit., punto 54).

<sup>36</sup> Così, il regolamento n. 17 ha abilitato la Commissione ad obbligare le imprese a porre fine all'infrazione constatata e ad infliggere ammende e penalità di mora in caso di infrazione. Il potere di adottare decisioni a tal fine comporta necessariamente quello di constatare l'infrazione di cui si tratta (sentenza *GVL/Commissione*, cit., punto 23).

<sup>37</sup> La cessazione dell'infrazione prima dell'adozione della decisione da parte della Commissione non costituisce di per sé una circostanza che osti all'esercizio dei poteri della Commissione di constatare e sanzionare un'infrazione alle norme sulla concorrenza. A questo proposito la Corte ha già dichiarato che il potere d'infliggere

sanzioni non è affatto menomato dalla circostanza che il comportamento che costituisce infrazione e la possibilità ch'esso produca effetti dannosi siano cessati (sentenza ACF Chemiefarma/Commissione, cit., punto 175) e che la Commissione può adottare una decisione che constata un'infrazione a cui l'impresa interessata ha già posto fine, purché tuttavia l'istituzione abbia un legittimo interesse a farlo (sentenza GVL/Commissione, cit., punto 24).

38 Nel caso di specie, nella Decisione la Commissione si è limitata, per quanto riguarda le ricorrenti, a constatare che esse avevano violato gli artt. 81, n. 1, CE e 53, n. 1, dell'accordo SEE partecipando ad accordi che incidevano sui mercati comunitari e del SEE rispettivamente della vitamina H (nel caso della Sumitomo dall'ottobre 1991 all'aprile 1994), e dell'acido folico (nel caso della Sumika dal gennaio 1991 al giugno 1994), e ad ingiungere loro di astenersi dal ripetere tali atti o comportamenti ovvero dall'adottare qualsiasi misura con oggetto od effetto identico o equivalente. Per contro, la Commissione non ha comminato ammende alle ricorrenti, dato che esse avevano posto fine alla loro partecipazione ai detti accordi più di cinque anni prima dell'inizio delle indagini della Commissione, il che comportava, conformemente all'art. 1 del regolamento n. 2988/74, la prescrizione del potere dell'istituzione di comminare ammende.

39 Le ricorrenti, nella prima parte del primo motivo, rimproverano in sostanza alla Commissione di aver violato tale ultimo articolo, in quanto la prescrizione da esso prevista riguardava parimenti, a loro avviso, il potere di constatare l'infrazione di cui si tratta. In particolare fanno valere che una decisione di constatazione di un'infrazione rientra nella nozione di «sanzioni» che la Commissione non può irrogare una volta decorso il termine di prescrizione previsto dalla disposizione in questione e, inoltre, che l'estinzione per prescrizione del potere di comminare ammende implica necessariamente l'estinzione del potere implicito di constatare l'infrazione.

40 Si deve pertanto determinare, in primo luogo, se, come sostenuto dalle ricorrenti, la prescrizione di cui all'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2988/74 si applichi al potere della Commissione di constatare un'infrazione all'art. 81, n. 1, CE.

41 L'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2988/74 stabilisce che «[i]l potere della Commissione di comminare ammende o sanzioni per le infrazioni alle disposizioni del diritto dei trasporti e della concorrenza della Comunità economica europea è soggetto ad un termine di prescrizione di:

- a) tre anni per le infrazioni alle disposizioni relative alle domande o notificazioni delle imprese o associazioni di imprese, alla ricerca di informazioni o all'esecuzione di accertamenti;
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- b) cinque anni per le altre infrazioni».

42 Nell'ambito di un'interpretazione letterale di tale norma, si deve tener conto del fatto che i testi di diritto comunitario sono redatti in varie lingue e che le diverse versioni linguistiche sono ugualmente vincolanti; l'interpretazione di una norma di diritto comunitario comporta pertanto il raffronto delle sue versioni linguistiche (sentenza della Corte 6 ottobre 1982, causa 283/81, CILFIT, Racc. pag. 3415, punto 18).

43 A questo proposito si deve rilevare che il tenore letterale dell'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2988/74, in quasi tutte le versioni linguistiche, indica che ciò che è soggetto a prescrizione è il potere della Commissione di comminare ammende o sanzioni. Nessuna versione linguistica fa riferimento alla prescrizione dei fatti o delle infrazioni ovvero del potere della Commissione di constatare le infrazioni. Ci si deve pertanto interrogare sulla portata del termine «sanzioni» che compare nella citata disposizione accanto al termine «ammende», al fine di verificare se, come sostenuto dalle ricorrenti, tale termine ricomprenda altresì una decisione di constatazione di un'infrazione.

- 44 Benché nella maggior parte delle versioni linguistiche quel termine, considerato isolatamente, possa avere una portata più ampia del termine «ammende», il quale designa solamente sanzioni a carattere pecuniario, vi sono versioni linguistiche (in particolare le versioni finlandese e svedese) in cui tale termine designa, così come il termine «ammende» che lo precede, sanzioni necessariamente pecuniarie.
- 45 Anche dall'esame del titolo dell'art. 1 si ricavano elementi di interpretazione piuttosto contraddittori. Infatti, in alcune versioni linguistiche del regolamento n. 2988/74 in quel titolo si fa riferimento alla prescrizione dell'azione o dei procedimenti, termini che potrebbero suggerire che la portata della prescrizione di cui alla norma in esame vada oltre il solo potere di sanzionare le infrazioni, ricomprendendo anche la possibilità di avviare un'azione o un procedimento volto semplicemente all'accertamento delle infrazioni. In altre versioni, il titolo contiene termini — come la parola «poursuites» (versione francese) o la parola «vervolging» (versione olandese) — che evocano chiaramente, contrariamente ai termini «azione» o «procedimento», l'idea di un'azione a finalità repressiva. Nella versione danese, il titolo si riferisce alla prescrizione del potere di comminare «sanzioni economiche».
- 46 Orbene, in base a una giurisprudenza costante, se la necessità che i regolamenti comunitari siano interpretati in modo uniforme esclude la possibilità di prendere in considerazione un solo testo ed impone invece, in caso di dubbio, d'interpretarlo e di applicarlo alla luce dei testi redatti nelle altre lingue, in caso di divergenza tra le versioni stesse, la disposizione in questione deve essere interpretata in funzione dell'economia generale e della finalità della normativa di cui essa costituisce un elemento (sentenze della Corte 12 luglio 1979, causa 9/79, Koschniske, Racc. pag. 2717, punto 6; 28 marzo 1985, causa 100/84, Commissione/Regno Unito, Racc. pag. 1169, punto 17, e 20 novembre 2003, causa C-152/01, Kyocera Electronics Europe, Racc. pag. I-13821, punto 33; sentenza del Tribunale 26 settembre 2000, causa T-80/97, Starway/Consiglio, Racc. pag. II-3099, punto 81).

47 Più in generale, d'altronde, ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto comunitario si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (sentenza della Corte 17 novembre 1983, causa 292/82, Merck, Racc. pag. 3781, punto 12), nonché dell'insieme delle disposizioni del diritto comunitario (sentenza CILFIT, cit., punto 20).

48 Sul piano dell'interpretazione contestuale e teleologica, si deve ricordare che, come risulta dalla proposta della Commissione 23 dicembre 1971, COM(71) 1514 def., versata agli atti dalla convenuta, l'adozione del regolamento n. 2988/74 ha rappresentato la risposta del legislatore comunitario alle indicazioni derivanti dalle sentenze della Corte pronunciate nel 1970 nelle cause relative all'intesa sul mercato della chinina (v., in particolare, sentenza ACF Chemiefarma/Commissione, cit., punti 18-20), riconfermate nel 1972 nelle cause relative all'accordo sul mercato dei coloranti (v., in particolare, sentenza della Corte 14 luglio 1972, causa 52/69, Geigy/Commissione, Racc. pag. 787, punto 21), in cui la Corte, dopo aver osservato che i testi che attribuiscono alla Commissione il potere d'infliggere ammende in caso d'infrazione alle norme sulla concorrenza non prevedono la prescrizione, ha sottolineato che il termine di prescrizione, per adempiere la sua funzione di garantire la certezza del diritto, deve essere preordinato ed è competenza del legislatore comunitario fissarne la durata e le modalità d'applicazione.

49 Si deve osservare che, al primo 'considerando' del regolamento n. 2988/74, si afferma che «le disposizioni del diritto dei trasporti e della concorrenza della Comunità economica europea conferiscono alla Commissione il potere di comminare ammende, sanzioni e penali di mora alle imprese e alle associazioni di imprese che violino il diritto comunitario in materia di informazioni e di accertamenti o di divieto di discriminazione, di intese o di abuso di posizione dominante»; vi si afferma altresì che le «dette disposizioni non prevedono tuttavia alcuna prescrizione».

- 50 Inoltre, al secondo 'considerando' dello stesso regolamento, è indicato, in particolare, «che, nell'interesse della certezza del diritto, è necessario introdurre il principio della prescrizione e regolarne le modalità di applicazione [e] che una tale regolamentazione, per essere completa, deve contemplare tanto il potere di comminare ammende e sanzioni quanto il potere di procedere all'esecuzione delle decisioni che comminano ammende, sanzioni e penalità di mora».
- 51 Il terzo 'considerando' precisa che il regolamento «deve applicarsi alle disposizioni pertinenti del regolamento n. 11 (...), del regolamento n. 17 (...) e del regolamento (CEE) del Consiglio 19 luglio 1968, n. 1017, relativo all'applicazione di regole di concorrenza ai settori dei trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili [GU L 175, pag. 1]».
- 52 Sotto questo profilo, come ha fatto rilevare in maniera pertinente la convenuta, mentre i regolamenti nn. 17 e 1017/68 prevedono il potere della Commissione di comminare «ammende» (v. art. 15 del regolamento n. 17 e art. 22 del regolamento n. 1017/68), il regolamento n. 11 abilita la Commissione a comminare «sanzioni» (v. artt. 17 e 18 del regolamento n. 11). Le «sanzioni» previste da quest'ultimo regolamento hanno peraltro natura esclusivamente pecuniaria, come risulta, da un lato, dal fatto che viene sempre fissato un massimo della sanzione espresso in unità di conto o in un multiplo del prezzo del trasporto percepito o richiesto dal trasgressore e, dall'altro, dal fatto che si stabilisce che tali sanzioni «sono applicate nelle condizioni previste dall'articolo 192 del Trattato [divenuto art. 256 CE]», relativo alle «decisioni del Consiglio o della Commissione che importano, a carico di persone che non siano gli Stati, un obbligo pecuniario» e che costituiscono, secondo tale articolo, «titolo esecutivo» (v. artt. 17, 18 e 23 del regolamento n. 11).
- 53 Pertanto, l'utilizzo, all'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2988/74, del termine «sanzioni» oltre al termine «ammende» trova la sua giustificazione nella necessità di chiarire che la prescrizione prevista da quella norma riguarda anche il potere di comminare sanzioni pecuniarie non qualificate come ammende, come quelle previste dal regolamento n. 11.

54 L'argomento delle ricorrenti secondo cui tale chiarimento non era necessario, in quanto il termine «ammende» potrebbe comprendere anche le sanzioni del regolamento n. 11, cosicché l'interpretazione data dalla Commissione al termine «sanzioni» di cui all'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2988/74 priverebbe quest'ultimo termine di effetto utile, non convince.

55 Infatti, si deve rilevare, nell'ambito di un'interpretazione contestuale, che le disposizioni del regolamento n. 2988/74 dedicate alla prescrizione «dell'esecuzione», vale a dire alla prescrizione del «potere della Commissione di procedere all'esecuzione delle decisioni che comminano ammende, sanzioni o penalità di mora per infrazioni alle disposizioni del diritto dei trasporti o della concorrenza della Comunità economica europea» (art. 4), mostrano che il legislatore comunitario, al momento dell'adozione di quel regolamento, non ha utilizzato il termine «ammende» per designare qualsiasi sanzione a carattere pecuniario. In particolare, ai sensi dell'art. 5, la prescrizione dell'esecuzione è interrotta dalla notificazione di una decisione che modifica l'ammontare iniziale dell'ammenda, della sanzione o della penalità di mora, oppure respinge una domanda intesa ad ottenere una tale modifica ovvero da ogni atto compiuto dalla Commissione o da uno Stato membro, su richiesta della Commissione, ai fini della riscossione forzata dell'ammenda, della sanzione o della penalità di mora. Il riferimento all'importo e alla riscossione forzata della sanzione rivelano che il legislatore comunitario non ha utilizzato il termine «sanzioni» per designare sanzioni diverse da quelle pecuniarie.

56 A questo riguardo non si può dedurre dal terzo 'considerando' del regolamento n. 2988/74, ai sensi del quale esso «deve anche applicarsi alle disposizioni pertinenti dei futuri regolamenti nel settore del diritto dei trasporti e della concorrenza della Comunità economica europea», che il legislatore comunitario, menzionando all'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2988/74 le «sanzioni» accanto alle «ammende», abbia inteso assoggettare a prescrizione qualsiasi potere di comminare sanzioni, comprese le sanzioni non pecuniarie, eventualmente attribuito alla Commissione nell'ambito della normativa sui trasporti e sulla concorrenza.

57 Una simile deduzione, infatti, confliggerebbe con la presa in considerazione, nell'ambito di un'interpretazione sistematica del detto articolo, di altre disposizioni del diritto comunitario. A questo proposito, si devono analizzare i 'considerando' e le disposizioni della decisione della Commissione 6 aprile 1978, 715/78/CECA, relativa alla prescrizione in materia di azioni e di esecuzione nel campo di applicazione del Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (GU L 94, pag. 22).

58 I 'considerando' e le disposizioni di quella decisione, adottata circa quattro anni dopo l'adozione del regolamento n. 2988/74, sono manifestamente ricalcati su quest'ultimo. Si deve rilevare che la prescrizione dell'azione prevista dall'art. 1, n. 1, di tale decisione concerne solamente il «potere della Commissione di infliggere ammende», mentre il termine «sanzioni» non figura in tale norma. In generale, là dove un 'considerando' o una disposizione del regolamento n. 2988/74 si riferisce alle «ammende o sanzioni», il 'considerando' o la disposizione corrispondente della decisione 715/78 si riferisce unicamente alle «ammende», mentre il termine «sanzioni» non figura mai in tale decisione. Occorre aggiungere che, nei 'considerando' di quest'ultima, vengono menzionati gli articoli del Trattato CECA che attribuiscono alla Commissione il potere di comminare ammende e penalità di mora, i quali non contengono il termine «sanzione». Tuttavia, come nel caso del regolamento n. 2988/74, il legislatore non ha voluto restringere l'ambito di applicazione della normativa sulla prescrizione dell'azione alle sole «disposizioni relative alle ammende o penalità di mora previste dal Trattato così come dagli atti [fino a quel momento] adottati per la sua applicazione», ma ha altresì esplicitamente evocato le «disposizioni previste nei futuri atti di applicazione». Ciò nonostante non ha utilizzato il termine «sanzioni», cosicché l'ambito di applicazione della normativa in questione, in linea di principio, non può ricomprendere sanzioni diverse dalle ammende (v. primo e quinto 'considerando').

59 Orbene, se si dovesse interpretare il termine «sanzioni» di cui al regolamento n. 2988/74 come riferito altresì alle decisioni di constatazione di un'infrazione, si dovrebbe concludere che tali decisioni sono soggette al regime della prescrizione nell'ambito del Trattato CE e non in quello del Trattato CECA, laddove la disciplina

della prescrizione introdotta nell'ambito del Trattato CECA si ispira manifestamente, fin nei minimi dettagli, a quella introdotta poco prima nell'ambito del Trattato CE. Una simile differenza non avrebbe ragion d'essere.

- 60 Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve concludere che il termine «sanzioni» di cui all'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2988/74 è volto, come sostenuto dalla convenuta, semplicemente ad assoggettare a un solo e unico regime di prescrizione il potere della Commissione di comminare sanzioni pecuniarie per infrazioni alle disposizioni del diritto dei trasporti e della concorrenza delle Comunità europee, quale che sia la denominazione adottata per tali sanzioni nei testi che le istituiscono.
- 61 Una decisione di constatazione di un'infrazione non costituisce una sanzione ai sensi dell'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2988/74 e non è pertanto interessata dalla prescrizione prevista da tale norma.
- 62 In secondo luogo, non può essere accolto neanche l'argomento delle ricorrenti secondo cui, in ogni caso, la prescrizione del potere di comminare ammende e penalità di mora implica necessariamente la prescrizione del potere implicito di constatare l'infrazione (v. precedente punto 28).
- 63 Infatti, è vero che, nell'ambito del regime istituito dal regolamento n. 17, il potere della Commissione di constatare un'infrazione risulta solo implicitamente, vale a dire in quanto i poteri espliciti di disporre la cessazione dell'infrazione e di comminare ammende lo implicano necessariamente (sentenza GVL/Commissione, cit., punto 23), ma non per questo tale potere implicito è unicamente strumentale

all'esercizio dei detti poteri espliciti da parte dell'istituzione. La Corte ha riconosciuto l'esistenza di tale potere implicito in una sentenza — la citata sentenza GVL/Commissione — che verteva sulla legittimità di una decisione della Commissione che constatava un'infrazione a cui era stata posta fine e che non comminava ammende. L'autonomia del potere in discussione, quindi, non può essere negata, né su di essa incide il fatto che l'esercizio di quel potere sia stato vincolato all'esistenza di un legittimo interesse in capo all'istituzione.

64 Ne consegue che la prima parte del presente motivo è infondata.

*Seconda parte: applicazione dei principi generali del diritto comunitario*

Argomenti delle parti

65 Le ricorrenti sostengono che la Commissione non poteva adottare la Decisione nei loro confronti, giacché ciò le era precluso in forza di diversi principi del diritto comunitario.

66 In primo luogo, invocano il principio della certezza del diritto. Sostengono che la ragion d'essere dei termini di prescrizione nell'Unione europea è che dopo un certo periodo è nell'interesse del buon funzionamento del sistema giuridico che le infrazioni non siano più oggetto di accertamenti o non diano più luogo a una qualsivoglia «sanzione». Esse ricordano, inoltre, che sia secondo la *IV Relazione sulla politica di concorrenza* redatta dalla Commissione sia secondo il preambolo del regolamento n. 2988/74 l'introduzione, ad opera di quest'ultimo, della prescrizione dell'azione e dell'esecuzione mira ad assicurare la certezza del diritto, la quale, a loro avviso, rappresenta un precetto fondamentale che deve incidere non solo sul potere della Commissione di comminare ammende, ma anche su quello di imporre qualsiasi tipo di sanzione, quale una decisione di divieto.

- 67 In secondo luogo, adottando la Decisione nei loro confronti, la Commissione avrebbe violato i principi generali del diritto degli Stati membri. Fondandosi in particolare su alcuni passi di decisioni giurisdizionali nazionali o di opere di dottrina relativi alla prescrizione nel diritto di alcuni Stati membri, le ricorrenti affermano infatti che discende parimenti dalla ragion d'essere delle norme sulla prescrizione nei sistemi giuridici degli Stati membri che tali norme debbano applicarsi al fine di evitare qualsiasi azione e sanzione per le infrazioni commesse da molto tempo.
- 68 In terzo luogo, la Decisione sarebbe contraria alla presunzione di innocenza, sancita dall'art. 48, n. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 (GU 2000, C 364, pag. 1; in prosieguo: la «Carta»), e dall'art. 6, n. 2, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (CEDU), ai sensi dei quali ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata.
- 69 La Commissione sarebbe tenuta a rispettare tale presunzione in virtù, da un lato, dell'art. 51, n. 1, della Carta, che obbliga in particolare le istituzioni dell'Unione a rispettare i diritti e ad osservare i principi previsti dalla Carta e, dall'altro, del fatto che si tratta di un diritto fondamentale garantito dalla CEDU e, conseguentemente, di un principio generale del diritto comunitario, conformemente all'art. 6, n. 2, UE e alla costante giurisprudenza delle giurisdizioni comunitarie (sentenze del Tribunale 15 marzo 2000, cause riunite T-25/95, T-26/95, da T-30/95 a T-32/95, da T-34/95 a T-39/95, da T-42/95 a T-46/95, T-48/95, da T-50/95 a T-65/95, da T-68/95 a T-71/95, T-87/95, T-88/95, T-103/95 e T-104/95, *Cimenteries CBR e a./Commissione*, Racc. pag. II-491, punto 713, e *Mannesmannröhren Werke/Commissione*, cit., punto 60).
- 70 Le ricorrenti sottolineano, per quanto riguarda la portata della presunzione di innocenza, che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato che la motivazione di una decisione giudiziaria che ponga fine a un procedimento a causa

del decorso del termine di prescrizione costituisce un'infrazione all'art. 6, n. 2, della CEDU qualora semplicemente suggerisca che l'imputato ha agito in maniera illegale e ha pertanto posto in atto un illecito (v. Corte eur. D. U., sentenza Adolf del 26 marzo 1982, serie A, n. 49, punto 38) o qualora lasci pensare che il giudice considera colpevole l'interessato (Cour eur. D. H., sentenza Minelli del 25 marzo 1983, serie A, n. 62, punto 37).

71 Pertanto, secondo le ricorrenti, nel caso di specie la Commissione non poteva, senza violare la presunzione d'innocenza, né suggerire che le ricorrenti avevano agito in maniera illegale né adottare una decisione al fine di constatare tale illecito.

72 La convenuta ritiene che questa parte del primo motivo possa essere considerata solo come argomento supplementare a sostegno della prima parte e che non sia fondata. In particolare, sottolinea che le ricorrenti sembrano supporre che si applichi un termine di prescrizione di cinque anni anche in virtù di principi generali, ma non spiegano perché dovrebbe essere così o perché l'interesse del principio della certezza del diritto sarebbe a tal punto compromesso da una decisione di constatazione, adottata circa sette anni dopo la fine dell'infrazione per difendere un legittimo interesse, da imporre l'annullamento della Decisione. Inoltre, fa osservare che dall'argomentazione delle ricorrenti discende che gli Stati membri che hanno termini di prescrizione superiori a cinque anni per le decisioni amministrative o le azioni civili nel settore della concorrenza violerebbero i principi generali del diritto comunitario.

73 Essa contesta la pertinenza della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo invocata dalle ricorrenti, che riguarderebbe questioni di scadenza di termini la cui applicabilità nei casi richiamati non era contestata e non apporterebbe alcun elemento chiarificatore sull'ambito di applicazione dei termini fissati dalla legislazione comunitaria. La presunzione d'innocenza si applicherebbe, a dire della convenuta, solo prima dell'adozione di una decisione (sentenza del Tribunale 6

luglio 2000, causa T-62/98, Volkswagen/Commissione, Racc. pag. II-2707, punto 281) e non potrebbe determinare l'adozione o la mancata adozione di una decisione tenuto conto del principio della certezza del diritto e delle regole applicabili in materia di prescrizione.

74 Nella replica, le ricorrenti reiterano l'affermazione secondo cui «il potere della Commissione di adottare la decisione controversa si è altresì [prescritto] in applicazione dei principi generali del diritto comunitario». Esse precisano di non avere inteso dire che i principi generali del diritto comunitario prevedono un termine di prescrizione analogo a quello di cui all'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2988/74, bensì piuttosto di aver «dimostrato che tale termine di prescrizione discende direttamente dal Trattato CE, in particolare dall'art. 85, n. 2, CE, in combinato disposto con gli artt. 3, n. 1, e 15, n. 2, del regolamento n. 17 e con l'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2988/74 e ha — contemporaneamente — come base giuridica alcuni principi generali del diritto, quali i principi della certezza del diritto e della buona amministrazione del diritto».

75 Nella controreplica, la convenuta mette in rilievo il fatto che l'argomento delle ricorrenti secondo cui il regolamento n. 2988/74 sarebbe fondato sui principi generali del diritto non dimostra nulla quanto all'ambito di applicazione del detto regolamento. Spetterebbe al legislatore comunitario, entro limiti variabili a seconda della materia, fissare diversi termini di prescrizione per diversi tipi di procedimenti. Ciò si applicherebbe anche ai diversi procedimenti relativi alle sanzioni, come dimostrerebbe lo stesso art. 1 del regolamento n. 2988/74, e, a fortiori, alle misure che non hanno l'effetto di comminare sanzioni, quale che sia il significato di quest'ultimo termine. Nel caso di una decisione di constatazione di un'infrazione, che, agli occhi della convenuta, non rientra nell'ambito di applicazione del citato regolamento, nulla suggerirebbe che il fatto di adottare una decisione che constata un'infrazione cessata cinque anni e qualche settimana prima dell'avvio delle indagini della Commissione sia contrario a una qualche regola di prescrizione derivante direttamente dai principi generali del diritto.

## Giudizio del Tribunale

- 76 Stante una certa ambiguità degli argomenti da esse sviluppati nelle loro memorie nell'ambito della parte in esame del presente motivo, all'udienza le ricorrenti sono state invitate a precisarne la portata. Hanno allora dichiarato di invocare determinati principi generali del diritto comunitario per suffragare l'interpretazione del regolamento n. 2988/74 da esse propugnata nell'ambito della prima parte del motivo e, ancora, per sostenere che la Commissione, adottando la Decisione nei loro confronti, ha violato direttamente quei principi, a prescindere dall'asserita violazione del regolamento n. 2988/74.
- 77 Da un lato, questa parte del presente motivo solleva pertanto il problema di stabilire se l'interpretazione dell'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2988/74 data dal Tribunale nel contesto dell'analisi della prima parte dello stesso motivo non confligga con i principi generali del diritto comunitario invocati dalle ricorrenti. Infatti, una norma di diritto comunitario derivato va interpretata, nei limiti del possibile, nel senso della sua conformità con le disposizioni del Trattato e con i principi generali del diritto comunitario (sentenze della Corte 21 marzo 1991, causa C-314/89, Rauh, Racc. pag. I-1647, punto 17; 10 luglio 1991, cause riunite C-90/90 e C-91/90, Neu e a., Racc. pag. I-3617, punto 12, e 27 gennaio 1994, causa C-98/91, Herbrink, Racc. pag. I-223, punto 9).
- 78 D'altro lato, questa parte del presente motivo solleva il problema di stabilire se tali principi non ostassero direttamente all'adozione di una decisione di constatazione di un'infrazione nei confronti delle ricorrenti, adottata circa sette anni e mezzo dopo la cessazione dei comportamenti considerati illeciti posti in essere dalle ricorrenti e sulla base di un'indagine avviata circa cinque anni e quattro o cinque mesi dopo tale cessazione.

79 Il Tribunale ritiene necessario esaminare le due questioni, l'una dopo l'altra, con riferimento a ciascuno dei principi invocati dalle ricorrenti nell'ambito della parte in esame del presente motivo.

— Principio della certezza del diritto

80 Il principio della certezza del diritto è diretto a garantire la prevedibilità delle situazioni e dei rapporti giuridici rientranti nella sfera del diritto comunitario (sentenza della Corte 15 febbraio 1996, causa C-63/93, Duff e a., Racc. pag. I-569, punto 20, e sentenza del Tribunale 31 gennaio 2002, causa T-206/00, Hult/Commissione, Racc. PI pagg. I-A-19 e II-81, punto 38).

81 Secondo la giurisprudenza della Corte, per adempiere la sua funzione di garantire la certezza del diritto, un termine di prescrizione deve essere preordinato ed è competenza del legislatore comunitario fissarne la durata e le modalità d'applicazione (sentenze della Corte ACF Chemiefarma/Commissione, cit., punti 19 e 20; Geigy/Commissione, cit., punto 21; 24 settembre 2002, cause riunite C-74/00 P e C-75/00 P, Falck e Acciaierie di Bolzano/Commissione, Racc. pag. I-7869, punto 139, e 2 ottobre 2003, cause riunite C-172/01 P, C-175/01 P, C-176/01 P e C-180/01 P, International Power e a./NALOO, Racc. pag. I-11421, punto 106).

82 La prescrizione, infatti, impedendo che siano rimesse in discussione all'infinito situazioni consolidate dal decorso del tempo, tende a rafforzare la certezza del diritto, ma può anche permettere che si consolidino situazioni che erano, per lo meno in origine, contrarie alla legge. Vi si fa pertanto ricorso nella misura risultante da un contemperamento tra l'esigenza di certezza del diritto e l'esigenza di legalità in funzione delle circostanze storiche e sociali che prevalgono nella società in una determinata epoca. Per questa ragione, la prescrizione è rimessa alla discrezione del solo legislatore.

- 83 Il legislatore comunitario, quindi, non può incorrere nella censura del giudice comunitario a causa delle scelte che opera quanto all'introduzione di regole sulla prescrizione e alla fissazione dei relativi termini. Il fatto di non aver previsto alcun termine di prescrizione per l'esercizio dei poteri che consentono alla Commissione di constatare le infrazioni al diritto comunitario non presenta dunque di per sé profili d'illegittimità in relazione al rispetto del principio della certezza del diritto.
- 84 Il principio della certezza del diritto, quindi, non osta all'interpretazione dell'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2988/74 accolta nell'ambito dell'esame della prima parte del presente motivo, secondo cui la prescrizione prevista da quell'articolo si applica solamente al potere di comminare sanzioni pecuniarie e non ricomprende, in particolare, il potere della Commissione di constatare le infrazioni.
- 85 Conseguentemente, questa parte del motivo in esame, in quanto volta a corroborare, mediante l'invocazione del principio della certezza del diritto, l'interpretazione contraria del detto articolo sostenuta dalle ricorrenti nell'ambito della prima parte del motivo, deve essere respinta.
- 86 Per quanto riguarda l'invocazione, da parte delle ricorrenti, del principio della certezza del diritto come parametro per la valutazione della legalità della Decisione al di fuori dell'ambito di applicazione del regolamento n. 2988/74, si deve sottolineare che gli argomenti delle ricorrenti sono sostanzialmente imperniati sull'idea che la semplice considerazione del tempo trascorso dalla cessazione delle infrazioni imputate alle ricorrenti ostava all'avvio di un'azione e all'adozione della Decisione nei loro confronti. Più in particolare, le ricorrenti non asseriscono affatto che la Commissione avesse avuto cognizione o che avrebbe potuto e dovuto avere cognizione dei comportamenti costituenti infrazione in un momento che le avrebbe consentito di intraprendere più tempestivamente la sua azione. Sostengono

semplicemente che l'azione della Commissione diretta alla constatazione delle dette infrazioni, essendo iniziata, mediante l'invio delle prime richieste di informazioni sulla vitamina H e sull'acido folico, cinque anni e quattro o cinque mesi dopo la cessazione delle infrazioni ed essendo sfociata in una decisione di constatazione di infrazione adottata circa sette anni e mezzo dopo quella stessa cessazione, è intervenuta tardivamente rispetto a quanto prescritto dal principio della certezza del diritto.

<sup>87</sup> A questo proposito occorre osservare che non spetta al giudice comunitario fissare i termini, la portata o le modalità di applicazione della prescrizione in relazione a un comportamento costituente infrazione, né in generale né con riferimento al caso di specie che gli è sottoposto. Tuttavia, risulta dalla giurisprudenza della Corte che l'assenza di prescrizione fissata dal legislatore non esclude che l'azione della Commissione, in un caso concreto, possa essere censurata alla luce del principio della certezza del diritto. Infatti, secondo la Corte, in mancanza di un testo che preveda un termine di prescrizione, la fondamentale esigenza di certezza del diritto osta a che la Commissione possa ritardare indefinitamente l'esercizio dei suoi poteri (sentenze della Corte Geigy/Commissione, cit., punto 21; Falck e Acciaierie di Bolzano/Commissione, cit., punto 140; International Power e a./NALOO, cit., punto 107; 29 aprile 2004, causa C-372/97, Italia/Commissione, Racc. pag. I-3679, punto 116, e causa C-298/00 P, Italia/Commissione, Racc. pag. I-4087, punto 90).

<sup>88</sup> Pertanto, il giudice comunitario, in sede di esame di una doglianza riguardante la tardività dell'azione della Commissione, non deve limitarsi a constatare l'inesistenza di un termine di prescrizione, ma deve verificare se la Commissione non abbia agito in modo eccessivamente tardivo (v., in questo senso e per analogia, sentenza del Tribunale 10 giugno 2004, causa T-307/01, François/Commissione, Racc. pag. II-1669, I-A-183, II-823, punto 46).

<sup>89</sup> Non risulta però dalla citata giurisprudenza della Corte che il carattere eccessivamente tardivo dell'azione della Commissione debba essere valutato unicamente in funzione del tempo trascorso tra i fatti che costituiscono l'oggetto dell'azione e l'avvio della stessa. Al contrario, si può dedurre da quella

giurisprudenza che l'azione della Commissione non può essere considerata eccessivamente tardiva in mancanza di un ritardo o di un'altra negligenza imputabile all'istituzione e che si deve tener conto, in particolare, del momento in cui l'istituzione ha avuto conoscenza dell'esistenza dei fatti costituenti infrazione e del carattere ragionevole della durata del procedimento amministrativo (v., in particolare, sentenza Geigy/Commissione, cit., punto 21, in cui la Corte ha verificato se si potesse ritenere che «nella fattispecie (...) il comportamento dell'istituzione avesse precluso alla stessa l'esercizio del (...) potere [di infliggere ammende]»; sentenza Falck e Acciaierie di Bolzano/Commissione, cit., punto 144, letto alla luce del punto 132; sentenze 29 aprile 2004, causa C-372/97, Italia/Commissione, cit., punti 118 e 119, e causa C-298/00 P, Italia/Commissione, cit., punti 91 e 92; v. anche sentenze del Tribunale 10 aprile 2003, causa T-369/00, Département du Loiret/Commissione, Racc. pag. II-1789, punto 56, e François/Commissione, cit., punti 48-54).

90 Orbene, nel caso di specie non si discute di una negligenza della Commissione nel dare avvio o nel concludere il procedimento amministrativo, ma del semplice e obiettivo decorso del tempo dal momento della cessazione di infrazioni di cui non si sostiene che la Commissione avesse avuto conoscenza, e neanche che essa avrebbe potuto e dovuto avere conoscenza, in un momento che le avrebbe consentito di intraprendere più tempestivamente la sua azione. Risulta del resto dalla Decisione che la Commissione ha ricevuto elementi di informazione sulle infrazioni di cui si tratta nel corso dell'anno 1999, che nel corso di quello stesso anno ha inviato richieste di informazioni, che la comunicazione degli addebiti è stata adottata il 6 luglio 2000 e la Decisione il 21 novembre 2001, sequenza temporale che non offre certamente indizi di una durata non ragionevole del procedimento.

91 Poiché il semplice fatto che la Commissione non scopra un accordo illecito, avente, per ragioni evidenti, carattere deliberatamente segreto, non può in alcun modo essere assimilato a un comportamento negligente dell'istituzione in relazione al compito di sorveglianza affidatole dal Trattato, si deve considerare che non dimostra alcuna violazione del principio della certezza del diritto il fatto che, nel caso di specie, l'avvio delle indagini della Commissione sulle infrazioni di cui trattasi abbia avuto luogo solo cinque anni e qualche mese dopo la data di cessazione delle stesse e che l'adozione della Decisione sia intervenuta solo sette anni e mezzo dopo quella data.

— Principi comuni al diritto degli Stati membri

92 Nell'ambito di questo secondo aspetto della parte in esame del presente motivo, le ricorrenti raccolgono una serie di citazioni da opere di dottrina o da decisioni giurisprudenziali nazionali in materia di prescrizione, tratte dal diritto di alcuni Stati membri, sulla base delle quali intendono far rilevare, sostanzialmente, che la ragion d'essere dei termini di prescrizione stabiliti dalle legislazioni degli Stati membri impone che tali termini, una volta decorsi, ostino non solo alla comminazione di sanzioni, ma anche alla constatazione delle infrazioni.

93 Le ricorrenti sono tuttavia ben lungi dall'aver dimostrato l'esistenza di principi comuni al diritto degli Stati membri in materia di prescrizione.

94 Nella dottrina e nella giurisprudenza nazionali citate negli atti introduttivi, relative alla prescrizione in materia sia civile che penale, si menzionano, oltre alla certezza del diritto, altre giustificazioni per la fissazione di termini di prescrizione: l'esigenza di impedire azioni che, intraprese tardivamente, sarebbero motivate dall'intenzione di nuocere più che di ottenere giustizia; il deterioramento delle prove; l'esigenza di sanzionare la negligenza della parte attrice; il venir meno, dopo un certo tempo, dell'interesse sociale al perseguimento delle infrazioni e l'esigenza che le autorità pubbliche concentrino la loro azione su questioni attuali.

95 Emerge dai termini stessi di quelle citazioni che all'origine della fissazione di regole sulla prescrizione vi possono essere diverse esigenze. Il Tribunale considera che spetta a ciascun legislatore decidere, nei diversi settori in cui è competente a

legiferare, se l'una o l'altra di queste esigenze richieda la fissazione di termini di prescrizione e definire la portata e le modalità di applicazione di tali termini in funzione degli obiettivi che intende perseguire mediante la loro introduzione.

- 96 In particolare, le ricorrenti non hanno dimostrato l'esistenza di una regola di diritto comune agli Stati membri in virtù della quale, qualora sia fissato un termine di prescrizione in relazione a una data infrazione, questo debba applicarsi sia al potere di sanzionare l'infrazione sia al potere di constatarla.
- 97 Del resto, anche supponendo che gli ordinamenti giuridici di tutti gli Stati membri condividano effettivamente la regola dell'applicazione necessaria di un solo ed unico termine di prescrizione per il potere di constatare le infrazioni e per il potere di comminare sanzioni, non per questo una simile regola si imporrebbe nell'ordinamento giuridico comunitario. Infatti, occorrerebbe ancora che tale regola si fosse imposta, in quegli ordinamenti giuridici, quale vero e proprio principio generale di diritto e non semplicemente in virtù di disposizioni specifiche adottate dal legislatore nell'esercizio del suo ampio potere discrezionale.
- 98 Ebbene, poiché la prescrizione non costituisce di per sé un principio generale del diritto (v. precedenti punti 82 e 83), a fortiori tale rango non può essere riconosciuto ad una regola che prescrive l'applicazione di un solo ed unico termine di prescrizione al potere di constatare le infrazioni e al potere di comminare le sanzioni.
- 99 Una simile regola, quindi, non si impone al legislatore e all'amministrazione comunitari come principio generale del diritto comunitario. Pertanto, l'argomentazione delle ricorrenti deve essere disattesa, sia laddove mira a suffragare, in nome del principio dell'interpretazione delle disposizioni del diritto comunitario in senso

conforme ai principi generali di questo stesso diritto, l'interpretazione del regolamento n. 2988/74 da loro propugnata nell'ambito della prima parte del motivo in esame, sia laddove mira a far constatare che la Commissione, adottando nei confronti delle ricorrenti una decisione che diverge da tale presunta regola comune al diritto degli Stati membri, avrebbe violato direttamente alcuni principi generali del diritto comunitario.

100 Peraltro, a supporre che le ricorrenti invochino tale presunta regola comune anche indipendentemente dal suo carattere di principio generale del diritto comunitario, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza, i termini di una disposizione di diritto comunitario che non contenga alcun espresso richiamo al diritto degli Stati membri per quanto riguarda la determinazione del suo senso e della sua portata devono normalmente dar luogo ad un'interpretazione autonoma da effettuarsi tenendo conto del contesto della disposizione e dello scopo perseguito dalla normativa interessata (sentenza della Corte 18 gennaio 1984, causa 327/82, Ekro, Racc. pag. 107, punto 11; sentenze del Tribunale 8 marzo 1990, causa T-41/89, Schwedler/Parlamento, Racc. pag. II-79, punto 27; 18 dicembre 1992, causa T-43/90, Díaz García/Parlamento, Racc. pag. II-2619, punto 36, e 22 aprile 1993, causa T-9/92, Peugeot/Commissione, Racc. pag. II-493, punto 39).

101 In particolare, in assenza di un espresso richiamo, l'applicazione del diritto comunitario può implicare, ove necessario, un riferimento al diritto degli Stati membri qualora il giudice comunitario non riesca a rinvenire, nel diritto comunitario o fra i principi generali del diritto comunitario, gli elementi che gli permettano di precisarne il contenuto e la portata attraverso un'interpretazione autonoma (sentenze del Tribunale 18 dicembre 1992, causa T-85/91, Khouri/Commissione, Racc. pag. II-2637, punto 32, e Díaz García/Parlamento, cit., punto 36).

102 Nella fattispecie il Tribunale ha considerato, in sede di analisi della prima parte del motivo in esame, che il contenuto e la portata dell'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2988/74, in relazione alla questione sollevata dalle ricorrenti, si ricavano da

un'interpretazione autonoma di quella norma, effettuata con i metodi dell'interpretazione letterale, contestuale, teleologica e sistematica. Pertanto, non occorre far riferimento al diritto degli Stati membri al fine di interpretare la stessa norma.

— Presunzione di innocenza

<sup>103</sup> Le ricorrenti invocano, inoltre, la presunzione di innocenza, come sancita dall'art. 48, n. 1, della Carta e dall'art. 6, n. 2, della CEDU.

<sup>104</sup> A questo riguardo si deve sottolineare innanzi tutto che la presunzione di innocenza, quale risulta in particolare dall'art. 6, n. 2, della CEDU, fa parte dei diritti fondamentali che, secondo l'art. 6, n. 2, UE e la giurisprudenza costante della Corte, sono tutelati nell'ordinamento giuridico comunitario (sentenze della Corte 8 luglio 1999, causa C-199/92 P, Hüls/Commissione, Racc. pag. I-4287, punto 149, e causa C-235/92 P, Montecatini/Commissione, Racc. pag. I-4539, punto 175).

<sup>105</sup> Dalla giurisprudenza emerge altresì che la presunzione di innocenza si applica alle procedure relative alla violazione delle norme sulla concorrenza applicabili alle imprese e che possono sfociare nella pronuncia di multe o ammende (v., in questo senso, sentenze Hüls/Commissione, cit., punto 150; Montecatini/Commissione, cit., punto 176, e Volkswagen/Commissione, cit., punto 281).

<sup>106</sup> La presunzione di innocenza implica che ogni persona accusata è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata. Essa osta, quindi, a qualsiasi constatazione formale ed anche a qualsiasi allusione alla

responsabilità della persona cui sia imputata una data infrazione in una decisione che pone fine all'azione, senza che la persona abbia potuto beneficiare di tutte le garanzie normalmente concesse per l'esercizio dei diritti della difesa nell'ambito di un procedimento che segua il suo corso normale e si chiuda con una decisione sulla fondatezza dell'addebito.

- 107 Ne discende che la presunzione di innocenza non osta, invece, a che la responsabilità della persona cui sia imputata una determinata infrazione sia accertata al termine di un procedimento svoltosi per intero, secondo le modalità prescritte e nel cui ambito i diritti della difesa abbiano potuto quindi essere pienamente esercitati, anche qualora all'autore dell'infrazione non possa essere comminata alcuna sanzione a causa della prescrizione del relativo potere dell'autorità competente.
- 108 La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo invocata dalle ricorrenti (v. punto 70 supra), ammesso che sia applicabile al caso di specie, non fa che confortare, del resto, le considerazioni esposte ai precedenti punti 106 e 107.
- 109 Pertanto, occorre necessariamente constatare, innanzi tutto, che l'interpretazione del regolamento n. 2988/74 accolta dal Tribunale in sede di esame della prima parte del presente motivo non confligge con il rispetto della presunzione di innocenza. Infatti, non risulta affatto da quell'interpretazione che la Commissione sia abilitata a constatare l'esistenza di un'infrazione mediante una decisione che ponga prematuramente fine al procedimento previsto dal regolamento n. 17 a causa della decorrenza del termine di prescrizione fissato dall'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2988/74. Secondo quell'interpretazione, il regolamento n. 2988/74, non riguardando il potere della Commissione di constatare le infrazioni, non osta a che la Commissione, nel momento in cui si rende conto che la prescrizione prevista all'art. 1, n. 1, dello stesso regolamento deve essere applicata, prosegua comunque il procedimento, al solo fine della constatazione dell'infrazione, secondo il suo corso normale e nel rispetto delle garanzie istituite al fine di assicurare il pieno esercizio dei diritti della difesa.

- 110 Inoltre, non risulta affatto, nel caso di specie, che la Commissione abbia disatteso la presunzione di innocenza. Infatti, la Decisione non ha posto fine all'azione intrapresa nei confronti delle ricorrenti a causa della decorrenza di un termine di prescrizione, ma è stata adottata in esito ad un procedimento che ha seguito il suo corso normale e nell'ambito del quale le ricorrenti hanno goduto — come confermato dall'assenza di qualsiasi contestazione da parte loro sotto questo profilo — di tutte le garanzie procedurali che debbono essere accordate alle imprese prima che possa essere adottata nei loro confronti una decisione che constata un'infrazione alle norme sulla concorrenza.
- 111 Le ricorrenti non possono conseguentemente invocare utilmente la presunzione di innocenza nel caso di specie.
- 112 Alla luce delle considerazioni finora esposte, si deve dichiarare che la presente parte del motivo, così come la prima, non è fondata, cosicché il motivo deve essere interamente rigettato.

## *2. Sul secondo motivo, relativo all'incompetenza della Commissione*

### *Argomenti delle parti*

- 113 Le ricorrenti sostengono che la Commissione non era competente ad adottare una decisione in cui si dichiarava che esse avevano violato l'art. 81, n. 1, CE. Infatti, né

l'art. 3 del regolamento n. 17 né alcun'altra disposizione abiliterebbero la Commissione ad adottare una decisione che constata un'infrazione quando tale infrazione sia già cessata oltre il termine di prescrizione previsto all'art. 1 del regolamento n. 2988/74.

- 114 Sottolineano che le disposizioni del Trattato CE e il regolamento n. 17 conferiscono espressamente alla Commissione solo il potere di prendere provvedimenti diretti a porre fine ad un'infrazione esistente e quello di comminare ammende o penalità di mora. Né il Trattato CE né il regolamento n. 17, invece, preciserebbero se la Commissione abbia il potere di dichiarare, mediante una decisione, che un'impresa ha violato le norme sulla concorrenza del Trattato nel passato, qualora tale infrazione sia chiaramente cessata prima della decisione o persino prima dell'apertura delle indagini della Commissione.
- 115 Le ricorrenti riconoscono che la Corte, nella citata sentenza GVL/Commissione, ha dichiarato che il potere della Commissione di adottare una decisione volta ad obbligare le imprese a porre fine ad un'infrazione da essa constatata e d'infliggere ammende e penalità di mora in caso d'infrazione implica necessariamente quello di constatare l'infrazione. Tuttavia, fanno notare che, in quella sentenza, la Corte ha altresì dichiarato che, al fine di adottare una decisione che constata semplicemente un'infrazione già cessata, la Commissione deve dimostrare l'esistenza di un legittimo interesse ad adottare una simile decisione e, più precisamente, l'esistenza di un pericolo reale di ritorno alla pratica controversa che giustifichi in tal modo un chiarimento della situazione giuridica mediante una decisione formale.
- 116 Orbene, la Commissione, pur avendo riconosciuto, nella sua prassi precedente all'adozione della Decisione, che è necessario un legittimo interesse per adottare una decisione che constata un'infrazione già cessata e pur avendo ammesso che, nella fattispecie, le presunte infrazioni imputate alle ricorrenti erano già chiaramente cessate nel 1994, non avrebbe dimostrato l'esistenza di un legittimo interesse a constatare mediante la Decisione che le ricorrenti avevano violato l'art. 81 CE.

- 117 Sottolineando che il requisito del legittimo interesse deve formare oggetto di un'interpretazione restrittiva (conclusioni dell'avvocato generale Reischl relative alla causa GVL/Commissione, cit., pagg. 512-521), le ricorrenti mettono in rilievo il fatto di non aver sollevato, nel corso del procedimento amministrativo, alcuna questione giuridica che richiedesse un chiarimento mediante una decisione formale della Commissione, ma di aver semplicemente negato, sulla base dei fatti, la loro partecipazione ai presunti accordi.
- 118 Così, secondo le ricorrenti, nel caso di specie non vi era, per quel che le riguardava, alcun pericolo reale di un ritorno alla pratica controversa, in quanto questa era cessata più di cinque anni prima della Decisione e la convenuta non aveva osservato da quel momento alcuna recidiva da parte loro o alcuna ragione che rendesse tale recidiva più probabile che in altri casi.
- 119 La convenuta fa osservare che le ricorrenti devono necessariamente ammettere che essa dispone di una competenza implicita per l'adozione di decisioni che accertino l'esistenza di un'infrazione alle norme sulla concorrenza quando l'infrazione è cessata e non è inflitta alcuna ammenda. Essa riconosce di dover avere un legittimo interesse per poter esercitare tale competenza.
- 120 Secondo la convenuta, non vi è tuttavia alcuna ragione di interpretare restrittivamente le condizioni poste all'esercizio da parte della Commissione di quella competenza. Nulla proverebbe, in particolare, che la Corte, nella citata sentenza GVL/Commissione, avesse l'intenzione di limitare l'adozione da parte della Commissione di decisioni di constatazione di un'infrazione a situazioni di incertezza sulla legalità del comportamento contestato. Peraltro, in quella stessa sentenza, la Corte non avrebbe seguito le conclusioni dell'avvocato generale Reischl, in particolare in relazione all'esistenza della competenza implicita controversa, cosicché sarebbe sbagliato fondarsi sugli argomenti dell'avvocato generale per interpretare la portata della sentenza.

121 Ad avviso della convenuta, non vi è neanche alcuna ragione di concludere che un potere implicito è, ipso facto, eccezionale. Il potere implicito di adottare decisioni di constatazione di un'infrazione, al fine di perseguire un legittimo interesse relativo all'applicazione del diritto della concorrenza, non derogherebbe in alcun modo ai poteri che il regolamento n. 17 conferisce alla Commissione, anzi li completerebbe. Le competenze espresse della Commissione poggerebbero sull'idea, formulata in particolare dagli artt. 83, n. 2, lett. d), CE e 85 CE, che spetta alla Commissione vigilare sull'applicazione delle norme sulla concorrenza da parte delle imprese e di constatare, se del caso, l'esistenza di un'infrazione (sentenza GVL/Commissione, cit., punto 22). Sarebbe pertanto inopportuno prendere posizione a priori sul problema di stabilire se l'ambito di competenza implicita della Commissione debba essere interpretato in senso restrittivo o ampio. L'importante sarebbe assicurarsi dell'esistenza delle circostanze in cui è necessario constatare un'infrazione, al fine di garantire che le norme sulla concorrenza siano applicate dalle imprese. Quest'esigenza soggiacente sarebbe espressa dal criterio del legittimo interesse.

122 Pertanto, potrebbero giustificare l'adozione di una decisione che constata un'infrazione ormai cessata altri legittimi interessi, diversi da quello di chiarire la situazione giuridica, tra i quali:

- l'interesse di incoraggiare un comportamento esemplare da parte delle imprese, rivelando infrazioni particolarmente gravi in una decisione adottata al termine di un procedimento amministrativo in cui la presunzione d'innocenza e i diritti della difesa sono stati pienamente rispettati, tanto più qualora le imprese, come avrebbero fatto nel caso di specie le ricorrenti, contestino i fatti e l'infrazione nel corso del detto procedimento;
  
- l'interesse di scoraggiare ogni recidiva, in quanto una decisione di constatazione di un'infrazione può rappresentare la base per aumentare, a causa della recidiva e conformemente al punto 2 degli Orientamenti per il calcolo delle ammende

inflitte in applicazione dell'articolo 15, paragrafo 2 del regolamento n. 17 e dell'articolo 65, paragrafo 5 del Trattato CECA (GU 1998, C 9, pag. 3), l'ammenda da comminare all'impresa in caso d'infrazione successiva dello stesso tipo;

- l'interesse di consentire che adiscano i giudici civili nazionali le parti lese che, senza l'aiuto dei poteri per l'ottenimento delle prove a livello comunitario di cui dispone la Commissione, non sarebbero necessariamente in grado di raccogliere tutti gli elementi di prova necessari nel caso di un'infrazione di ampia portata geografica i cui fatti siano contestati dalle imprese responsabili.

<sup>123</sup> Orbene, stante l'estrema gravità delle infrazioni addebitate alle ricorrenti e la contestazione dei fatti da parte loro, elementi che emergerebbero chiaramente dal testo della Decisione, i tre legittimi interessi citati sarebbero presenti nel caso di specie. A questo proposito la convenuta sottolinea che le ricorrenti contesteranno probabilmente anche nell'ambito di un procedimento nazionale i fatti che sono loro addebitati, che era perfettamente possibile che vi fosse recidiva se i comportamenti costituenti infrazione constatati non fossero stati pubblicamente denunciati e che un accordo in cui vi sia fissazione dei prezzi e condivisione delle informazioni costituisce un'infrazione molto grave che non deve essere trascurata nel momento della determinazione dell'ammenda che si deve comminare in caso di recidiva.

<sup>124</sup> Nella replica, le ricorrenti controbattono che gli interessi invocati dalla convenuta non giustificano l'adozione della Decisione nei loro confronti.

<sup>125</sup> Per quanto riguarda l'interesse di incoraggiare un comportamento esemplare da parte delle imprese e quello di scoraggiare ogni recidiva, le ricorrenti sostengono che la comunicazione degli addebiti ha già avuto un effetto dissuasivo su di loro, cosicché non era affatto necessario, a quel fine, adottare nei loro confronti la Decisione, che riprendeva essenzialmente il contenuto giuridico della detta comunicazione. Per quanto riguarda l'effetto dissuasivo sul pubblico, era sufficiente,

secondo le ricorrenti, la decisione rivolta alle imprese coinvolte nell'accordo per le quali non era maturata prescrizione. Inoltre, fanno osservare che, quando non vi sia un pericolo reale di ritorno alla pratica controversa, ammettere un legittimo interesse a scoraggiare ogni recidiva significherebbe che la Commissione potrebbe adottare una decisione di constatazione di un'infrazione in ogni caso, a prescindere dalle circostanze del caso di specie e dalla data in cui l'infrazione è stata perpetrata.

126 Le ricorrenti ritengono, poi, che l'interesse di consentire che le parti lese adiscano i giudici civili nazionali non possa essere considerato legittimo. La convenuta non sarebbe affatto investita né dal Trattato CE né dal regolamento n. 17 della funzione di permettere simili azioni.

127 La convenuta, nella controplica, precisa che la sua difesa nelle presenti cause non è fondata sull'affermazione generale dell'esistenza in tutti i casi di un legittimo interesse all'adozione di decisioni che constatano un'infrazione. Sottolinea che i pericoli legati alla recidiva, a danno dell'interesse pubblico, sono particolarmente seri nel caso degli accordi più gravi e, più in particolare, in presenza di tipi d'infrazioni che, per loro natura, sono segrete e quindi più difficili da scoprire per la Commissione. Per questo motivo l'equilibrio da ricercare tra gli interessi delle imprese destinatarie e l'interesse pubblico dovrebbe essere diverso nel caso di infrazioni passate molto gravi e nel caso di infrazioni minori.

128 Per quanto riguarda l'interesse di consentire che le giurisdizioni nazionali siano adite, la convenuta rimarca la particolare difficoltà per le parti lese di dimostrare l'esistenza di un'infrazione commessa su una scala geografica così vasta, nonché l'importanza che la Commissione eserciti i suoi poteri per l'ottenimento delle prove nelle indagini che vertono sugli accordi segreti. Sottolinea di non avere invocato l'interesse in questione come idoneo a giustificare sistematicamente l'adozione di una decisione che constata un'infrazione, ma, come nel caso dell'interesse a scoraggiare la recidiva, in relazione ad un'infrazione particolarmente grave. Peraltro, aggiunge che l'esistenza di rimedi per il risarcimento dei danni civili può assolvere anche una funzione di pubblico interesse, in quanto tali rimedi possono

rappresentare un deterrente contro la violazione delle norme sulla concorrenza. Il diritto comunitario, infatti, considererebbe l'esistenza di tali rimedi vitale per garantire l'applicazione completa degli artt. 81 CE e 82 CE (sentenza della Corte 20 settembre 2001, causa C-453/99, Courage e Crehan, Racc. pag. I-6297).

### *Giudizio del Tribunale*

- 129 Le ricorrenti sostengono che la Commissione non era competente ad adottare la Decisione nei loro confronti, in mancanza di una norma che l'abilitasse a constatare mediante decisione infrazioni già cessate, tanto più in quanto il termine di prescrizione di cui all'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2988/74 era decorso, e in mancanza di dimostrazione dell'esistenza di un legittimo interesse che giustificasse l'adozione di quella Decisione nei loro confronti.
- 130 Per quanto riguarda gli argomenti delle ricorrenti di cui ai precedenti punti 113 e 114, si è già ricordato, al punto 37 della presente sentenza, che la cessazione di un'infrazione alle norme sulla concorrenza prima dell'adozione di una decisione da parte della Commissione non costituisce di per sé una circostanza che osti all'esercizio del potere della Commissione di constatare l'infrazione, avendo la Corte già dichiarato che la Commissione può adottare una decisione che constata un'infrazione a cui l'impresa interessata ha già posto fine, purché tuttavia l'istituzione abbia un legittimo interesse a farlo (sentenza GVL/Commissione, cit., punto 24).
- 131 Inoltre, si è dichiarato al precedente punto 63 che è vero che, nell'ambito del regime istituito dal regolamento n. 17, il potere della Commissione di constatare un'infrazione risulta solo implicitamente, vale a dire in quanto i poteri espliciti di disporre la cessazione dell'infrazione e di comminare ammende lo implicano necessariamente (sentenza GVL/Commissione, cit., punto 23), ma che non per questo tale potere implicito è unicamente strumentale all'esercizio dei detti poteri espliciti da parte dell'istituzione. Conseguentemente, il fatto che la Commissione

non abbia più il potere di infliggere ammende agli autori di un'infrazione a causa della decorrenza del termine di prescrizione previsto dall'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2988/74 non impedisce di per sé l'adozione di una decisione che constati che quell'infrazione cessata è stata commessa.

132 Per quanto riguarda gli argomenti delle ricorrenti di cui ai precedenti punti 115-118, la questione da essi sollevata non è, in realtà, se la Commissione avesse la competenza per constatare mediante decisione le infrazioni cessate imputate alle ricorrenti, bensì se avesse, nella fattispecie, un legittimo interesse ad adottare una decisione di constatazione di quelle infrazioni (v., in tal senso, sentenza GVL/Commissione, cit., punto 24). Con tali argomenti, sono quindi in sostanza le modalità di esercizio di quella competenza nel caso di specie ad essere criticate dalle ricorrenti.

133 Orbene, il Tribunale deve necessariamente rilevare che dalla Decisione non emerge affatto che la Commissione abbia effettivamente verificato se avesse o meno un simile interesse.

134 Interrogata a questo proposito in sede di udienza, la convenuta ha fatto riferimento al 'considerando' 651 della Decisione, il quale conterrebbe la conclusione tratta dalla Commissione secondo cui era opportuno adottare una decisione di constatazione dell'infrazione nei confronti delle ricorrenti, conclusione che, a suo avviso, significa in sostanza che vi era un legittimo interesse a procedere in tal modo.

135 Tuttavia, occorre necessariamente constatare che, affermando nel citato 'considerando' che «[l]e norme sulla prescrizione riguardano esclusivamente l'imposizione di ammende o di penalità» e che «[n]on hanno alcuna attinenza con il potere della Commissione di effettuare indagini sui cartelli e di adottare, se del caso, decisioni di divieto», la convenuta non ha fatto che rispondere, per respingerlo, all'argomento sollevato dalle ricorrenti secondo cui le infrazioni in questione, ammesso che fossero dimostrate, non potevano più formare oggetto di una decisione poiché era maturata

la prescrizione. Da tale affermazione non si può dedurre che la Commissione si era altresì chiesta se avesse un legittimo interesse a constatare mediante decisione infrazioni a cui le ricorrenti avevano già posto fine.

- 136 Da quanto precede risulta che, non avendo verificato, nell'adottare la Decisione, se la constatazione delle infrazioni nei confronti delle ricorrenti fosse giustificata da un legittimo interesse, la Commissione è incorsa in un errore di diritto che giustifica l'annullamento della Decisione nella parte che riguarda le ricorrenti.
- 137 Per di più, la convenuta non ha dimostrato neanche dinanzi al Tribunale l'esistenza di un legittimo interesse nel caso di specie. La convenuta ha sì indicato, dinanzi al Tribunale, che oltre all'interesse di chiarire una situazione giuridica, interesse riconosciuto legittimo nelle circostanze della controversia da cui è scaturita la citata sentenza GVL/Commissione, altri interessi potrebbero giustificare nel caso di specie l'adozione della Decisione nei confronti delle ricorrenti, in particolare la necessità di incoraggiare un comportamento esemplare da parte delle imprese, l'interesse di scoraggiare la recidiva, dato il carattere particolarmente grave delle infrazioni in questione, e l'interesse di consentire che le parti lese possano adire i giudici civili nazionali.
- 138 Occorre tuttavia necessariamente constatare che la convenuta si limita ad enunciare, in modo generico, tre ipotesi senza dimostrare mediante riferimento alle circostanze proprie al caso di specie, relative alle infrazioni molto gravi e molto ampie imputate alle ricorrenti, che tali ipotesi sarebbero ivi riscontrate e fonderebbero perciò il suo legittimo interesse ad adottare nei confronti delle ricorrenti una decisione di constatazione delle dette infrazioni. La Commissione non ha spiegato concretamente al Tribunale perché la gravità e l'estensione geografica dei controversi comportamenti costituenti infrazione renderebbero necessaria la constatazione delle infrazioni cessate, operata nella Decisione, nel caso particolare delle ricorrenti. Non ha addotto neppure il minimo indizio di un rischio di recidiva da parte delle ricorrenti. Né la convenuta ha fornito indicazioni, con specifico riguardo alle circostanze del caso di specie, circa azioni giudiziarie avviate od anche esperibili da parte di terzi lesi dai comportamenti illeciti.

139 Inoltre, le ricorrenti hanno contestato la legittimità degli interessi menzionati dalla convenuta dinanzi al Tribunale, sostenendo che la comunicazione degli addebiti aveva avuto un effetto sufficientemente dissuasivo nei loro confronti, che non vi era alcun pericolo reale di ritorno alle pratiche anticoncorrenziali controverse e che il desiderio di consentire che i giudici nazionali siano aditi sarebbe di per sé discutibile. Orbene, la convenuta non ha fornito a queste obiezioni alcuna risposta circostanziata che dimostrasse il legittimo interesse invocato.

140 Di conseguenza, il secondo motivo deve essere accolto.

**Sulla domanda delle ricorrenti diretta ad ottenere che determinati dati siano omessi nelle pubblicazioni relative alle presenti cause**

141 Ciascuna delle ricorrenti, nell'atto introduttivo, ha chiesto al Tribunale di sopprimere dalle pubblicazioni relative alle presenti cause, stante l'oggetto delle stesse, qualsiasi riferimento ai prodotti e ai periodi interessati dalle infrazioni che sono state imputate loro nella Decisione.

142 Si deve osservare, a questo proposito, che dai documenti versati agli atti dalle ricorrenti in allegato alla replica risulta che, dopo la presentazione dei ricorsi in esame, si sono avute discussioni approfondite tra le ricorrenti e la Commissione in ordine alla pubblicazione della Decisione. Le ricorrenti avevano infatti chiesto alla

Commissione di omettere, nella versione della Decisione destinata alla pubblicazione, ogni riferimento alle loro ragioni sociali, al prodotto vitaminico per il quale era loro rispettivamente imputata un'infrazione e ad altri elementi che consentissero di identificarle come imprese che avevano partecipato ad un accordo illecito.

143 La Commissione ha poi respinto tali istanze e la versione non confidenziale della Decisione, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* del 10 gennaio 2003, menziona chiaramente gli elementi su cui vertevano le domande delle ricorrenti di cui al precedente punto 141 (v. in particolare art. 1 della Decisione).

144 Poiché il carattere pubblico acquisito in tal modo dalle dette informazioni dopo la presentazione dei ricorsi in esame esclude che possano ricevere un trattamento riservato (ordinanze del presidente della Seconda Sezione ampliata del Tribunale 9 novembre 1994, causa T-7/93, Langnese Iglo/Commissione, non pubblicata nella Raccolta, punto 11; del presidente della Quinta Sezione ampliata del Tribunale 3 giugno 1997, causa T-102/96, Gencor/Commissione, Racc. pag. II-879, punto 29, e del presidente della Seconda Sezione ampliata del Tribunale 3 luglio 1998, causa T-143/96, Volkswagen e Volkswagen Sachsen/Commissione, non pubblicata nella Raccolta, punto 20), la domanda formulata dalle ricorrenti dev'essere respinta.

### **Sulle spese**

145 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché le ricorrenti ne hanno fatto domanda, la convenuta, rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione Ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) **La decisione della Commissione 21 novembre 2001, 2003/2/CE, relativa ad un procedimento a norma dell'articolo 81 del Trattato CE e dell'articolo 53 dell'accordo SEE (Caso COMP/E-1/37.512 — Vitamine), è annullata nella parte che riguarda le ricorrenti.**
  
- 2) **La convenuta è condannata alle spese.**

Legal

Lindh

Mengozzi

Wiszniewska-Białecka

Vadapalas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 6 ottobre 2005.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

H. Legal