

## Causa T-322/01

### **Roquette Frères SA** **contro** **Commissione delle Comunità europee**

«Concorrenza — Intese — Gluconato di sodio — Art. 81 CE — Ammenda — Art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 — Orientamenti per il calcolo dell'importo delle ammende — Comunicazione sulla cooperazione — Principio di proporzionalità — Parità di trattamento — Principio del ne bis in idem»

Sentenza del Tribunale (Terza Sezione) 27 settembre 2006 . . . . . II - 3145

#### Massime della sentenza

1. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Impatto concreto sul mercato*  
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2; comunicazione della Commissione 98/C 9/03, punto 1 A, primo comma)

2. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Gravità dell'infrazione*  
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15)
3. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Gravità dell'infrazione*  
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2; comunicazione della Commissione 98/C 9/03)
4. *Concorrenza — Intese — Lesione della concorrenza — Criteri di valutazione*  
(Art. 81, n. 1, CE)
5. *Procedura — Atto introduttivo del ricorso — Requisiti di forma*  
[Regolamento di procedura del Tribunale, art. 44, n. 1, lett. c)]
6. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione*  
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2; comunicazione della Commissione 96/C 207/04)
7. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Non imposizione o riduzione dell'ammenda in contropartita della cooperazione dell'impresa incriminata*  
[Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2; comunicazione della Commissione 96/C 207/04, punti B, lett. b), e C]
8. *Concorrenza — Ammende — Sanzioni comunitarie e sanzioni inflitte in uno Stato membro o in uno Stato terzo per violazione del diritto nazionale della concorrenza*  
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15)
9. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Fatturato dell'impresa autrice dell'illecito*  
(Regolamento del Consiglio n. 17)
10. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione*  
(Art. 81, n. 1, CE; regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2; comunicazione della Commissione 98/C 9/03, punto 1 A)

*11. Procedura — Domanda di riapertura della fase orale  
(Regolamento di procedura del Tribunale, art. 62)*

*12. Concorrenza — Ammende — Importo — Potere discrezionale della Commissione —  
Competenza del Tribunale a conoscere della legittimità e del merito  
(Art. 229 CE; regolamento del Consiglio n. 17, art. 17)*

1. Secondo la formulazione del punto 1 A, primo comma, 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, nel calcolare l'ammenda in funzione della gravità dell'infrazione la Commissione tiene conto, in particolare, dell'impatto concreto dell'infrazione sul mercato quando sia misurabile. Tale impatto misurabile dell'intesa deve essere considerato sufficientemente dimostrato quando la Commissione è in grado di fornire indizi concreti e credibili che indicano, con ragionevole probabilità, che l'intesa ha avuto un impatto sul mercato.

Infatti, l'esame dell'impatto di una intesa sul mercato implica necessariamente il ricorso a ipotesi. In questo contesto, la Commissione deve, in particolare, esaminare quale sarebbe stato il prezzo del prodotto in esame in assenza di intesa. Orbene, nel procedere all'esame delle cause dell'effettiva evoluzione dei prezzi, è azzardato speculare sul rispettivo ruolo di ciascuna delle dette cause. Si deve tener conto della circostanza obiettiva

che, in ragione dell'intesa sui prezzi, le parti hanno per l'appunto rinunciato alla loro libertà di farsi concorrenza sui prezzi. Pertanto, la valutazione dell'influenza derivante da fattori diversi dalla detta volontaria astensione dei partecipanti all'intesa è necessariamente fondata su ragionevoli probabilità, non quantificabili con esattezza.

Quindi, a meno che non si voglia togliere effetto utile al criterio di cui al punto 1 A, primo comma, non può rimproverarsi alla Commissione di aver preso come base l'impatto concreto di una intesa sul mercato avente un oggetto anticoncorrenziale, quale un'intesa sui prezzi ovvero sulle quote, senza quantificare tale impatto o senza fornire in proposito dati di valutazione in cifre.

(v. punti 71-75)

2. In materia di repressione delle intese vietate, il comportamento effettivo che un'impresa vuole adottare è inconferente ai fini della valutazione dell'impatto dell'intesa sul mercato, dato che gli effetti da prendere in considerazione sono quelli risultanti dall'insieme dell'infrazione cui essa ha partecipato.

Analogamente l'impatto di un'intesa non è necessariamente in correlazione con la sua durata. Così, non si può escludere che l'effetto di un'intesa, quando è inesistente per una lunga durata ma devastante per una breve durata, sia altrettanto importante di quello di un'intesa avente un certo effetto per tutta la durata di quest'ultima. Di conseguenza, l'assenza di effetto o l'esistenza di un effetto limitato dell'intesa per taluni periodi, quand'anche appurata, non attesta necessariamente un effetto minore di quello di un'intesa i cui effetti si percepiscono per tutta la sua durata.

(v. punti 89-90, 121, 128, 141, 179)

3. In forza dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17, l'importo dell'ammenda è stabilito sulla base della gravità dell'infrazione e della sua durata. Inoltre, conformemente agli 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 CEECA, la Commissione fissa l'importo di partenza in funzione della gravità dell'infrazione, tenendo conto della natura stessa dell'infrazione, del suo impatto concreto sul mercato e dell'estensione del mercato geografico.

Tale quadro giuridico non impone pertanto, in quanto tale, alla Commissione di tener conto della modesta dimensione del mercato dei prodotti.

Tuttavia, nel valutare la gravità di un'infrazione, la Commissione deve tener conto di un gran numero di fattori il cui carattere e la cui importanza variano a seconda del tipo di infrazione e delle circostanze particolari della stessa. Non è dato escludere che tra questi elementi che attestano la gravità di una infrazione possano figurare, a seconda dei casi, il valore del prodotto oggetto dell'infrazione, la dimensione del mercato del prodotto rilevante e il potere degli acquirenti.

Di conseguenza, anche se la dimensione del mercato può costituire un elemento

da prendere in considerazione per accertare la gravità dell'infrazione, la sua importanza varia in funzione delle circostanze particolari dell'infrazione di cui trattasi.

certezza del diritto ed una corretta amministrazione della giustizia, è necessario, perché un ricorso sia ricevibile, che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali esso si basa emergano, anche sommariamente, purché in modo coerente e comprensibile, dal testo del ricorso stesso.

(v. punti 147-150)

4. Ai fini dell'esame dell'applicazione dell'art. 81, n. 1, CE a un accordo o ad una pratica concordata, è superfluo prendere in considerazione gli effetti concreti di un accordo ove risulti che esso ha per oggetto di restringere, impedire o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune.

A tal proposito, non spetta al Tribunale esaminare, nel complesso degli elementi dedotti a sostegno di un primo motivo, se tali elementi possano essere utilizzati anche a sostegno di un secondo motivo. Non inficia tale conclusione il fatto che la Commissione abbia compiuto lo sforzo particolare di tentare, nonostante la flagrante imprecisione di un motivo, di identificare eventuali argomenti della ricorrente dedotti nell'ambito della sua argomentazione relativa al primo motivo e idonei ad essere, se del caso, ripresi a sostegno del secondo motivo, nonché di replicarvi in tale contesto. In effetti tale posizione della Commissione costituisce solo un'ipotesi quanto alla portata esatta del motivo sollevato dalla ricorrente. Essa non permette di determinare con certezza la portata esatta del secondo motivo.

(v. punto 201)

5. Ai sensi dell'art. 44, n. 1, lett. c) e d), del regolamento di procedura del Tribunale, il ricorso deve contenere, in particolare, l'esposizione sommaria dei motivi dedotti. Inoltre, a prescindere da ogni questione di natura terminologica, tale esposizione dev'essere sufficientemente chiara e precisa per consentire al convenuto di preparare la sua difesa e al Tribunale di statuire sul ricorso, eventualmente senza corredo di altre informazioni. Infatti, al fine di garantire la

(v. punti 208-209)

6. La comunicazione sulla non imposizione o sulla riduzione delle ammende nei casi

d'intesa tra imprese deriva dall'esercizio del potere discrezionale della Commissione e comporta solo un'autolimitazione di questo potere nel rispetto del principio della parità di trattamento. Tale comunicazione crea aspettative legittime sulle quali fanno affidamento le imprese che intendono informare la Commissione dell'esistenza di un'intesa. In considerazione del rispetto del principio della parità di trattamento e del legittimo affidamento che le imprese che intendono cooperare con la Commissione possono desumere da tale comunicazione, quest'ultima è quindi tenuta a conformarvisi allorché valuta, ai fini della determinazione dell'importo dell'ammenda inflitta a un'impresa, la sua cooperazione.

applicazione del punto C della comunicazione sulla non imposizione o sulla riduzione delle ammende nei casi di intesa fra imprese, la detta comunicazione impone, al punto B, cui fa rinvio il punto C, lett. b), che essa sia la prima a fornire elementi determinanti ai fini della prova dell'esistenza dell'intesa. La comunicazione non prevede che, per soddisfare tale condizione, l'impresa che denuncia l'intesa segreta alla Commissione debba fornirle l'insieme degli elementi determinanti per l'elaborazione di una comunicazione degli addebiti o, ancor meno, per l'adozione di una decisione con la quale constata una infrazione.

(v. punti 237-239)

A tal proposito, né un progetto di nuova comunicazione, anche se pubblicato prima dell'adozione di una decisione che ha inflitto un'ammenda per violazione delle regole di concorrenza, né una nuova comunicazione pubblicata dopo l'adozione di una tale decisione possono dar luogo ad un effetto di autolimitazione dell'esercizio del potere discrezionale della Commissione in questo caso.

8. Il principio del *ne bis in idem* vieta di sanzionare una stessa persona più di una volta per uno stesso comportamento illecito al fine di tutelare un medesimo interesse giuridico. L'applicazione di questo principio è soggetta a tre condizioni cumulative, cioè l'identità dei fatti, l'identità del contravventore e l'identità dell'interesse giuridico protetto.

(v. punti 223-224)

7. Affinché un'impresa possa godere di una significativa riduzione dell'ammenda in

Così, un'impresa può validamente costituire oggetto di due procedimenti paralleli per uno stesso comportamento illecito e pertanto di una doppia san-

zione, l'una da parte dell'autorità competente dello Stato membro considerato, l'altra comunitaria, nella misura in cui i detti procedimenti perseguono fini distinti e non vi sia identità tra le norme violate.

concorrenza, sia stato commesso un errore a livello del fatturato da prendere in considerazione, la scoperta di tale errore deve comportare una rettifica dell'importo dell'ammenda, e ciò quando anche l'errore sia imputabile all'impresa.

Da ciò consegue che il principio del *ne bis in idem* non può, a maggior ragione, trovare applicazione in un caso in cui i procedimenti promossi e le sanzioni inflitte dalla Commissione, da un lato, e dalle autorità di Stati terzi, dall'altro, non perseguono, con tutta evidenza, gli stessi obiettivi. Infatti, se nel primo caso si tratta di preservare una concorrenza non falsata nel territorio dell'Unione europea o nello Spazio economico europeo, la protezione che nel secondo caso si intende perseguire riguarda il mercato di uno Stato terzo. Fa pertanto difetto in tal caso la condizione dell'identità dell'interesse giuridico protetto, necessaria affinché possa essere applicato il principio del *ne bis in idem*.

(v. punto 293)

10. Ai fini della determinazione dell'importo dell'ammenda, nel suddividere in gruppi imprese che hanno violato l'art. 81, n. 1, CE, la determinazione dei valori limite per ogni singolo gruppo così individuato deve essere coerente ed obiettivamente giustificata.

(v. punto 295)

(v. punti 277-281)

9. Qualora, nel determinare l'importo dell'ammenda da infliggere a un'impresa che ha violato le regole comunitarie di

11. Il Tribunale è tenuto ad accogliere una domanda di riapertura della fase orale ai fini della presa in considerazione di fatti nuovi solo se la parte interessata si basa su fatti tali da esercitare un'influenza decisiva sulla soluzione della controversia, che essa non era stata in grado di far valere prima della chiusura della fase orale.

L'adozione, successivamente a una decisione che infligge un'ammenda a un'impresa che abbia commesso un'infrazione alle regole di concorrenza, di una decisione riguardante altre imprese che vi hanno partecipato non costituisce un elemento nuovo idoneo ad esercitare un'influenza decisiva sulla legittimità della prima decisione e non dà quindi luogo alla riapertura della fase orale su tale fondamento.

La legittimità di un atto comunitario, infatti, deve essere valutata alla luce degli elementi di fatto e di diritto esistenti alla data di adozione dell'atto stesso. Pertanto è esclusa la presa in considerazione, nel valutare la legittimità di tale atto, di circostanze posteriori alla data di adozione dell'atto comunitario. Peraltro, l'esame della legittimità di una decisione deve in linea di principio svolgersi sulla base degli elementi di fatto e di diritto menzionati dalle parti nel corso del procedimento amministrativo e/o ripresi in tale decisione. In caso contrario si rimetterebbe in questione il parallelismo tra il procedimento — anteriore — amministrativo ed il procedimento di controllo — successivo — giudiziario, fondato sull'identità degli elementi di fatto e di diritto.

(v. punti 323-326)

12. Per quanto riguarda la determinazione dell'importo delle ammende inflitte per violazione delle regole di concorrenza, il Tribunale può, in virtù della sua competenza anche di merito, prendere in considerazione, viste le censure invocate dalla ricorrente, elementi aggiuntivi di informazione non menzionati nella decisione impugnata. Tuttavia, alla luce del principio di certezza del diritto, tale possibilità deve, in linea di principio, limitarsi alla presa in considerazione di elementi di informazione precedenti alla decisione impugnata e che la Commissione avrebbe potuto conoscere al momento di prendere la sua decisione. Un diverso approccio condurrebbe il Tribunale a sostituirsi all'amministrazione per valutare una questione che essa non è stata ancora chiamata ad esaminare, il che equivarrebbe a sconfinare nell'ambito delle competenze di quest'ultima e, più in generale, a violare il sistema di ripartizione delle funzioni e l'equilibrio istituzionale tra i poteri giudiziario ed amministrativo.

(v. punto 327)