

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

27 settembre 2006\*

Nelle cause riunite T-44/02 OP, T-54/02 OP, T-56/02 OP, T-60/02 OP e T-61/02 OP,

**Dresdner Bank AG**, con sede in Francoforte sul Meno (Germania), rappresentata dagli avv.ti M. Hirsch e W. Bosch,

**Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG**, già Vereins- und Westbank AG, con sede in Monaco di Baviera (Germania), rappresentata inizialmente dagli avv.ti J. Schulte, M. Ewen e A. Neus, successivamente dagli avv.ti W. Knapp, T. Müller-Ibold e C. Feddersen,

**Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG**, con sede in Monaco di Baviera, rappresentata inizialmente dagli avv.ti W. Knapp, T. Müller-Ibold e B. Bergmann, successivamente dagli avv.ti Knapp, Müller-Ibold e C. Feddersen,

**DVB Bank AG**, già Deutsche Verkehrsbank AG, con sede in Francoforte sul Meno, rappresentata dagli avv.ti M. Klusmann e F. Wiemer,

\* Lingua processuale: il tedesco.

**Commerzbank AG**, con sede in Francoforte sul Meno, rappresentata dagli avv.ti H. Satzky e B. Maassen,

ricorrenti,

contro

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dai sigg. T. Christoforou, A. Nijenhuis e M. Schneider, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto l'opposizione proposta dalla Commissione contro le sentenze del Tribunale 14 ottobre 2004 nelle cause T-44/02, Dresdner Bank/Commissione (non pubblicata nella Raccolta), T-54/02, Vereins- und Westbank/Commissione (non pubblicata nella Raccolta), T-56/02, Bayerische Hypo- und Vereinsbank/Commissione (Racc. pag. II-3495), T-60/02, Deutsche Verkehrsbank/Commissione (non pubblicata nella Raccolta), e T-61/02, Commerzbank/Commissione (non pubblicata nella Raccolta), rese in contumacia,

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

composto dal sig. H. Legal, presidente, dalla sig.ra P. Lindh e dal sig. V. Vadapalas, giudici,

cancelliere: sig.ra K. Andová, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 31 maggio 2006,

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

### Fatti

- 1 La presente causa riguarda la decisione della Commissione 11 dicembre 2001, 2003/25/CE, relativa ad un procedimento a norma dell'articolo [81 CE] (Caso COMP/E-1/37.919 (ex. 37.391) — Spese bancarie per il cambio delle valute della zona euro — Germania) (GU 2003, L 15, pag. 1; in prosieguo: la «decisione impugnata»).
- 2 Tra i servizi di cambio di valute occorre distinguere, da un lato, la conversione di moneta scritturale e, dall'altro, il cambio di monete metalliche e di banconote o «cambio in contanti». Quest'ultimo tipo di servizio, il solo rilevante nella fattispecie, può essere ulteriormente suddiviso in due categorie: da un lato, i servizi di cambio in contanti all'ingrosso che permettono alle banche di cambiare grandi quantitativi di banconote (in prosieguo: i «servizi interbancari di cambio in contanti») e, dall'altro, i servizi di cambio in contanti allo sportello, destinati ai privati e relativi a piccoli quantitativi di banconote.
- 3 Prima dell'introduzione dell'euro, la remunerazione dei servizi di cambio in contanti generalmente non dava luogo, in Germania, ad un addebito distinto: il prezzo di tali servizi era incluso nei corsi di cambio ai quali gli istituti di credito e gli uffici di cambio acquistavano e vendevano le valute ai loro clienti. Al momento dell'acquisto, il corso praticato era inferiore al tasso di riferimento di mercato e, al momento della vendita, superiore ad esso (punto 38 della decisione impugnata). Tale differenza relativa ai tassi di riferimento di mercato è in prosieguo denominata «margine di cambio».

- 4 All'inizio del 1999 la Commissione ha avviato un procedimento di indagine nei confronti di circa 150 banche, tra le quali le ricorrenti, aventi sede in sette Stati membri, ossia il Belgio, la Germania, l'Irlanda, i Paesi Bassi, l'Austria, il Portogallo e la Finlandia. Essa sospettava che queste banche avessero stipulato un'intesa, per il periodo transitorio, compreso tra il 1° gennaio 1999, data di introduzione dell'euro come moneta unica, e il 1° gennaio 2002, data di messa in circolazione della moneta fiduciaria indicata come euro (in prosieguo: il «periodo transitorio»), al fine di stabilire i prezzi dei servizi di cambio in contanti per le valute di alcuni Stati membri partecipanti alla zona euro. La Commissione ha poi proseguito la sua indagine, iniziata sotto un unico numero di fascicolo, avviando procedimenti distinti relativi all'esistenza di intese negli Stati membri considerati.
  
- 5 A decorrere dall'8 febbraio 1999 la Commissione ha chiesto informazioni a tre consorzi bancari tedeschi, ai sensi dell'art. 11 del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento d'applicazione degli articoli [81 CE] e [82 CE] (GU 1962, n. 13, pag. 204), riguardo, principalmente, alla remunerazione dei servizi di cambio in contanti.
  
- 6 Il 16 ed il 17 febbraio 1999 la Commissione ha proceduto a verifiche presso le sedi sociali della Dresdner Bank e della Deutsche Bank, in Francoforte sul Meno.
  
- 7 Il 19 ottobre 1999 la Commissione ha inviato un questionario a circa 240 banche della zona euro, invitandole, ai sensi dell'art. 11 del regolamento n. 17, a fornire dati relativi alle commissioni di cambio addebitate nel periodo precedente e in quello successivo all'introduzione dell'euro. Tale questionario è stato inviato a 42 banche tedesche, tra le quali le destinatarie della decisione impugnata (punti 22-24 della decisione impugnata).
  
- 8 Il 20 e il 21 ottobre 1999 la Commissione ha proceduto a verifiche nei Paesi Bassi, presso la sede sociale della GWK Bank (in prosieguo: la «GWK»); punto 21 della decisione impugnata).

9 Con lettere del 3 e del 10 agosto 2000 la Commissione ha inviato una comunicazione degli addebiti alle seguenti banche:

- Commerzbank;
- Deutsche Verkehrsbank (in prosieguo: la «DVB»);
- Bayerische Hypo- und Vereinsbank (in prosieguo: la «HVB»);
- Reisebank;
- Dresdner Bank;
- Vereins- und Westbank (in prosieguo: la «VUW»);
- Bayerische Landesbank Girozentrale;
- SEB Bank (già denominata BfG);
- Hamburgische Landesbank Girozentrale;
- Westdeutsche Landesbank Girozentrale (in prosieguo: la «West LB»);
- Landesbank Hessen Thüringen Girozentrale;
- GWK e le sue società controllanti Fortis NV, Fortis Services Nederland NV e Fortis Bank Nederland NV.

- 10 Il 1° ed il 2 febbraio 2001 il consigliere uditore ha ascoltato le destinatarie della comunicazione degli addebiti.
- 11 L'11 dicembre 2001 la Commissione ha adottato la decisione impugnata.
- 12 Secondo la decisione impugnata (punto 2), le banche partecipanti alla riunione che ha avuto luogo il 15 ottobre 1997 nella sede della DVB a Francoforte sul Meno (in prosieguo: la «riunione del 15 ottobre 1997») hanno concordato una commissione del 3% circa per l'acquisto e la vendita di banconote della zona euro durante il periodo transitorio.
- 13 L'iniziativa di tale riunione sarebbe imputabile alla GWK. La decisione impugnata rileva infatti che la detta banca, in occasione di una riunione che ha avuto luogo il 29 aprile 1997, ha indotto la Reisebank a mettersi in contatto con altre banche tedesche per far sì, principalmente, che la Deutsche Bundesbank, banca centrale tedesca, non offrisse gratuitamente ai consumatori servizi di cambio in contanti (punti 60 e 63-68 della decisione impugnata).
- 14 Secondo la decisione impugnata (punto 62), le prove documentali dell'infrazione si trovano nei verbali di riunioni e di conversazioni telefoniche rinvenuti nel corso delle ispezioni nelle sedi della GWK, in particolare nei verbali della riunione del 15 ottobre 1997 redatti, rispettivamente, da un dipendente della GWK (in prosieguo: il «verbale GWK») e da un dipendente della Commerzbank (in prosieguo: il «verbale Commerzbank»).

- 15 Nella decisione impugnata, la Commissione ha innanzi tutto rilevato che i partecipanti avevano convenuto di informare la Deutsche Bundesbank che, a partire dal 1° gennaio 1999, essi avrebbero effettuato «operazioni di cambio delle banconote della zona euro a tasso fisso ed avrebbero applicato una commissione esplicita» (punto 88 della decisione impugnata).
- 16 Inoltre, la Commissione ha rilevato (punto 89 della decisione impugnata) che, poiché i partecipanti alla riunione del 15 ottobre 1997 non erano riusciti a raggiungere un accordo sul principio di una tariffa unica, «hanno concordato l'obiettivo comune di sostituire i margini di cambio con una o più commissioni percentuali in modo da recuperare il 90 % dei ricavi consentiti dal margine di cambio. Ciò avrebbe coinciso con una commissione complessiva pari a circa il 3 %». In base al verbale Commerzbank, la Commissione afferma quindi «che vi era consenso sull'utilizzo di tassi fissi di cambio per le valute della zona euro (ossia l'assenza di tassi di acquisto e di vendita) calcolando le spese/oneri sotto forma di una commissione percentuale» (punto 95 della decisione impugnata).
- 17 Infine, secondo la Commissione, entrambi i verbali GWK e Commerzbank menzionavano un accordo relativo alla remunerazione dei servizi di cambio in contanti sotto forma di una commissione percentuale sull'importo cambiato. Il verbale Commerzbank non specificherebbe l'importo di tale commissione, contrariamente al verbale GWK che indicherebbe una commissione pari a circa il 3 %. Tuttavia, la Commissione ha tenuto conto del fatto che, nel corso dell'audizione del 1° e del 2 febbraio 2001, la Bayerische Landesbank Girozentrale ha affermato che il suo rappresentante alla riunione del 15 ottobre 1997 aveva ricordato che «alcuni rappresentanti di singole banche [avevano] citato alcune cifre che andavano dal 2 % al 4 %», nonostante quest'ultimo non si ricordasse di un importo del 3 % (punto 96 della decisione impugnata).
- 18 In base ai detti elementi, la Commissione ha ritenuto che «le banche che hanno partecipato alla riunione del 15 ottobre 1997 [avessero] convenuto di introdurre una

commissione generale di circa il 3% (allo scopo di recuperare il 90% del ricavo) a partire dal 1° gennaio 1999» e che tale accordo «aveva l'oggetto e l'effetto di limitare la concorrenza nella Comunità» (punti 120 e 128 della decisione impugnata). La durata dell'accordo era quella del periodo transitorio (punto 173 della decisione impugnata).

- 19 Secondo l'art. 1 della decisione impugnata, la Commerzbank, la Dresdner Bank, la HVB, la DVB e la VUW hanno violato l'art. 81 CE «avendo preso parte ad un accordo il cui oggetto era di fissare: a) le modalità di addebito ai clienti del servizio di cambio di banconote della zona euro (ossia tramite una commissione espressa in percentuale) e b) un obiettivo di prezzo di circa il 3% (per recuperare il 90% del ricavo del margine di cambio) durante il periodo transitorio».
- 20 Poiché riteneva che si trattasse di una violazione grave, durata circa quattro anni, la Commissione ha inflitto le seguenti ammende (art. 3 della decisione impugnata):

Commerzbank	28 000 000 euro
Dresdner Bank	28 000 000 euro
HVB	28 000 000 euro
DVB	14 000 000 euro
VUW	2 800 000 euro

## Procedimento

- 21 Con differenti ricorsi depositati presso la cancelleria del Tribunale tra il 26 febbraio e il 1° marzo 2002, la Dresdner Bank, la VUW, la HVB, la DVB e la Commerzbank hanno ciascuna proposto ricorso contro la decisione impugnata (cause T-44/02, T-54/02, T-56/02, T-60/02 e T-61/02).



- 22 La Commissione, dopo aver ricevuto notifica di tali ricorsi, non ha depositato il controricorso entro il termine ad essa impartito. Con lettere depositate presso la cancelleria tra il 25 giugno e il 2 luglio 2002, le ricorrenti hanno chiesto al Tribunale di accogliere le loro conclusioni, ai sensi dell'art. 122, n. 1, del regolamento di procedura del Tribunale.
- 23 Con sentenze 14 ottobre 2004, pronunciate in contumacia, il Tribunale ha annullato la decisione impugnata (in prosieguo: le «sentenze contumaciali») nella parte relativa rispettivamente a ciascuna delle ricorrenti. Il Tribunale ha giudicato, sulla base dei ricorsi, che la Commissione non aveva fornito una prova giuridicamente sufficiente dell'esistenza dell'accordo dedotto, per quanto riguarda sia la fissazione dei prezzi dei servizi di cambio in contanti, sia le loro modalità di addebito. Il Tribunale ha valutato come fondate le censure relative all'inesattezza degli accertamenti in fatto e all'assenza di carattere probatorio degli indizi dedotti a carico delle ricorrenti, senza procedere all'esame degli altri mezzi di ricorso.
- 24 Con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale tra il 27 novembre e il 4 dicembre 2004, la Commissione ha proposto opposizione contro le sentenze contumaciali, ai sensi dell'art. 122, n. 4, del regolamento di procedura.
- 25 Il 14 gennaio 2005 la VUW si è fusa con la HVB, la quale è così succeduta nei diritti della VUW nella causa T-54/02 OP.
- 26 Con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale tra l'11 e il 21 febbraio 2005, le ricorrenti hanno presentato le loro osservazioni riguardo all'opposizione, ai sensi dell'art. 122, n. 5, del regolamento di procedura.

- 27 Con ordinanza 12 luglio 2005, sentite le parti, le cause T-44/02 OP, T-54/02 OP, T-56/02 OP, T-60/02 OP e T-61/02 OP sono state riunite ai fini della fase orale e della sentenza, ai sensi dell'art. 50 del regolamento di procedura.
- 28 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quarta Sezione) ha deciso di passare alla fase orale e, a titolo di misure d'organizzazione del procedimento, ha invitato le parti a rispondere a taluni quesiti. Queste hanno ottemperato a tale richiesta.
- 29 All'udienza del 31 maggio le parti hanno svolto le loro difese orali ed hanno risposto ai quesiti rivolti dal Tribunale.

### **Conclusioni delle parti**

- 30 In tutte le cause, la Commissione chiede che il Tribunale voglia:
- annullare le sentenze contumaciali;
  
  - respingere integralmente i ricorsi;
  
  - condannare le ricorrenti alle spese, incluse quelle relative al procedimento di opposizione.

31 Nella causa T-44/02 OP, la Dresdner Bank conclude che il Tribunale voglia:

- respingere l'opposizione e confermare la sentenza contumaciale;
- condannare la Commissione alle spese, incluse quelle relative al procedimento d'opposizione.

32 Nelle cause T-54/02 OP e T-56/02 OP, la HVB conclude che il Tribunale voglia:

- confermare le sentenze contumaciali;
- respingere le opposizioni;
- condannare la Commissione alle spese, incluse quelle relative ai procedimenti di opposizione.

33 Nella causa T-60/02 OP, dopo aver precisato il senso dei suoi atti in udienza, la DVB conclude che il Tribunale voglia:

- dichiarare l'opposizione parzialmente irricevibile;

- respingere la medesima;
  
- condannare la Commissione alle spese, comprese quelle relative al procedimento di opposizione.

<sup>34</sup> Nella causa T-61/02 OP, la Commerzbank conclude che il Tribunale voglia:

- respingere l'opposizione;
  
- condannare la Commissione alle spese.

## **In diritto**

### *I — Sul procedimento di opposizione*

<sup>35</sup> A sostegno delle sue conclusioni dirette all'annullamento delle sentenze contumaciali, la Commissione ha esposto diverse censure concernenti le condizioni in cui il Tribunale ha esercitato il suo controllo, in particolare le prescrizioni riguardo alla produzione delle prove.

<sup>36</sup> Nelle cause T-54/02 OP e T-56/02 OP, la HVB eccepisce che la Commissione traviserebbe la natura del procedimento di opposizione, il quale non ha per oggetto la correzione degli errori di diritto che inficiano la sentenza contumaciale.

- 37 Essendo stata invitata a precisare la portata dei suoi atti in udienza, la Commissione ha chiesto che le sue conclusioni, dirette all'annullamento delle sentenze contumaciali, fossero interpretate come volte a chiedere al Tribunale di riconsiderare tali sentenze alla luce degli atti di opposizione. Dopo aver sentito le ricorrenti, il Tribunale ha preso atto di tale precisazione.
- 38 Siccome la Commissione ha precisato il senso delle sue conclusioni, il Tribunale ritiene che non sia più necessario pronunciarsi in merito alle eccezioni della HVB relative all'oggetto del procedimento di opposizione.
- 39 Peraltro, la DVB e la Commerzbank sostengono che l'opposizione è parzialmente irricevibile. La Commissione avrebbe tentato di estendere l'oggetto della controversia proponendo motivi diversi da quelli su cui il Tribunale ha deliberato nelle sentenze contumaciali. Esse ritengono che l'opposizione debba essere limitata alla confutazione dei motivi esaminati nelle sentenze contumaciali.
- 40 La DVB e la Commerzbank deducono, da un lato, che ogni motivo della parte in contumacia che non rispetta tale limite è tardivo e pertanto irricevibile ai sensi dell'art. 48, n. 2, del regolamento di procedura.
- 41 D'altro lato, esse considerano che il procedimento in contumacia e quello di opposizione mirino a sanzionare la parte in contumacia e non a conferirgli una «seconda opportunità». A tale riguardo, la DVB precisa che, nell'ipotesi in cui decidesse di annullare la sentenza contumaciale, il Tribunale dovrebbe allora esaminare gli altri motivi di ricorso senza prendere in considerazione gli argomenti della parte in contumacia relativi a tali altri motivi. Ogni altra soluzione porterebbe a favorire quest'ultima, poiché le lascerebbe un tempo considerevole per preparare le proprie difese dopo aver preso conoscenza della posizione del Tribunale.

42 La Commissione, in udienza, ha contestato tale interpretazione.

43 Il Tribunale rileva che il procedimento di opposizione previsto dall'art. 122, n. 4, del regolamento di procedura ha come oggetto di permettere al giudice di procedere a un nuovo esame della causa in contraddittorio senza essere vincolato dalla soluzione della sentenza contumaciale. In mancanza di disposizioni del regolamento di procedura di senso contrario, l'opponente, in via di principio, è libero nella sua linea di argomentazione, senza doversi limitare alla confutazione della motivazione della sentenza contumaciale.

44 Considerata la finalità del procedimento di opposizione, il divieto di dedurre nuovi motivi in corso di causa, previsto all'art. 48, n. 2, del regolamento di procedura, non può essere interpretato, contrariamente a quanto suggeriscono la DVB e la Commerzbank, nel senso che esso proibisce all'opponente di dedurre motivi che avrebbe già potuto dedurre in sede di controricorso. Come rilevato a giusto titolo dalla Commissione, una tale interpretazione dell'art. 48, n. 2, del regolamento di procedura sarebbe priva di senso, poiché rischierebbe di portare ad uno stallo procedurale nell'ipotesi in cui l'opposizione risultasse fondata: il Tribunale, pur constatando che non gli è possibile confermare la soluzione contenuta nella sentenza contumaciale secondo cui uno dei motivi è fondato, non sarebbe in grado di pronunciarsi sugli altri motivi di ricorso nel rispetto del contraddittorio.

45 L'opposizione è dunque ricevibile.

## II — *Sintesi dei motivi di ricorso*

46 A titolo principale, le ricorrenti contestano l'esistenza di una violazione dell'art. 81 CE. Esse negano l'esistenza di un accordo sui prezzi e sulla struttura

delle commissioni di cambio in contanti, deducendo diversi errori e imprecisioni materiali che invaliderebbero l'accertamento dei fatti effettuato dalla Commissione e, in particolare, l'esistenza di una comune volontà su tali punti.

47 Le ricorrenti sostengono inoltre che i presupposti per l'applicazione dell'art. 81 CE non sarebbero soddisfatti, in quanto il preteso accordo sarebbe privo di effetto anticoncorrenziale e non sarebbe atto a pregiudicare il commercio tra Stati membri.

48 Le ricorrenti contestano anche lo svolgimento del procedimento amministrativo. A tale riguardo, esse deducono diverse violazioni dei diritti della difesa ed in particolare del diritto al contraddittorio. Esse ritengono che la Commissione abbia svolto l'attività istruttoria esclusivamente a loro carico, in violazione del principio del rispetto della presunzione di innocenza.

49 Nelle cause T-54/02 OP, T-56/02 OP e T-60/02 OP la HVB e la DVB sostengono che la Commissione è incorsa in uno sviamento di potere.

50 Nella causa T-56/02 OP, la HVB contesta le condizioni in cui la Commissione le ha imputato la responsabilità del comportamento della VUW.

51 Le ricorrenti contestano la decisione della Commissione di abbandonare l'istruttoria nei confronti di alcuni destinatari della comunicazione degli addebiti — in particolare l'istigatore della riunione del 15 ottobre 1997 — quale contropartita del loro impegno ad abbassare i propri prezzi. Oltre al fatto che alcune ricorrenti hanno espresso dubbi circa la competenza della Commissione ad adottare decisioni di tal genere, esse sostengono che la Commissione abbia agito in modo opaco, arbitrario e discriminatorio.

- 52 Infine, in via subordinata, le ricorrenti chiedono l'annullamento delle sanzioni o la riduzione del loro importo deducendo diverse violazioni 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), così come del principio di proporzionalità.

### III — *Sull'esistenza di un accordo anticoncorrenziale*

#### A — *Osservazioni preliminari*

- 53 Per giurisprudenza costante, affinché esista un accordo ai sensi dell'art. 81, n. 1, CE, è necessario e sufficiente che le imprese interessate abbiano espresso la loro comune volontà di comportarsi sul mercato in un determinato modo (sentenze del Tribunale 17 dicembre 1991, causa T-7/89, Hercules Chemicals/Commissione, Racc. pag. II-1711, punto 256, e 26 ottobre 2000, causa T-41/96, Bayer/Commissione, Racc. pag. II-3383, punto 67; v. anche, in tal senso, sentenze della Corte 15 luglio 1970, causa 41/69, ACF Chemiefarma/Commissione, Racc. pag. 661, punto 112, e 29 ottobre 1980, cause riunite 209/78-215/78 e 218/78, Van Landewyck e a./Commissione, Racc. pag. 3125, punto 86).
- 54 Per quanto riguarda la manifestazione formale di tale comune volontà, è sufficiente che una pattuizione sia espressione della volontà delle parti di comportarsi sul mercato in conformità alla stessa (sentenza Bayer/Commissione, cit., punto 68; v. anche, in tal senso, sentenze ACF Chemiefarma/Commissione, cit., punto 112, e Van Landewyck e a./Commissione, cit., punto 86).
- 55 La nozione di accordo, di cui all'art. 81, n. 1, CE, come interpretata dalla giurisprudenza, presuppone l'esistenza, tra almeno due parti, di una comune volontà, il cui modo di manifestarsi non è rilevante, purché sia fedele espressione della volontà delle parti stesse (sentenza Bayer/Commissione, cit., punto 69).



56 Nella fattispecie, occorre esaminare se le ricorrenti siano riuscite a mettere in discussione la constatazione della Commissione dell'esistenza di una comune volontà tra i partecipanti alla riunione del 15 ottobre 1997 diretta alla determinazione degli importi e delle modalità di addebito delle commissioni di cambio in contanti.

*B — Sulla produzione della prova e sulla portata del controllo giurisdizionale*

57 Le ricorrenti ritengono che nella riunione del 15 ottobre 1997 non sia stato concluso alcun accordo sul livello e sulla struttura delle commissioni di cambio. Esse considerano che la Commissione non abbia fornito la prova dei fatti sulla base dei quali essa ha concluso che vi sia stata un'infrazione.

58 La Commissione ritiene che il Tribunale, ai fini dell'interpretazione di una decisione di applicazione dell'art. 81 CE, sia tenuto a considerare non solo la lettera di questo, ma anche il suo contesto e i suoi obiettivi, conformemente al principio dell'efficacia pratica (sentenze della Corte 21 febbraio 1984, causa 337/82, St. Nikolaus Brenneri, Racc. pag. 1051, punto 10; 30 luglio 1996, causa C-84/95, Bosphorus, Racc. pag. I-3953, punto 11, e 18 novembre 1999, causa C-151/98 P, Pharos/Commissione, Racc. pag. I-8157, punto 19). Tale necessità sarebbe tanto più importante per il fatto che le intese proibite dall'art. 81 CE hanno solitamente carattere clandestino, di modo che la loro esistenza può essere dedotta solo partendo da una molteplicità di indizi, valutati nel loro complesso (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 55, e conclusioni dell'avvocato generale Colomer presentate nella causa decisa con sentenza della Corte 18 settembre 2003, causa C-338/00 P, Volkswagen/Commissione, Racc. pag. I-9189, in particolare pag. I-9193). Pertanto, il Tribunale non potrebbe arrivare fino al punto di esigere che le prove documentali dedotte nella decisione impugnata costituiscano «prove inconfutabili» di un'infrazione. La giurisprudenza esigerebbe solo la presentazione di prove sufficienti (sentenza del Tribunale 14 maggio 1998, causa T-337/94, Enso-Gutzeit/Commissione, Racc. pag. II-1571, punti 94 e 153). Se la valutazione dei fatti effettuata dalla Commissione è più verosimile di quella prospettata dalle ricorrenti, sarebbe esclusa la sussistenza di un errore manifesto.

- 59 Il Tribunale ricorda, per ciò che riguarda la produzione della prova di una violazione dell'art. 81, n. 1, CE, che la Commissione deve fornire la prova delle infrazioni che essa constata e produrre gli elementi di prova idonei a dimostrare, in modo giuridicamente valido, l'esistenza dei fatti che integrano l'infrazione (sentenze della Corte 17 dicembre 1998, causa C-185/95 P, Baustahlgewebe/Commissione, Racc. pag. I-8417, punto 58, e 8 luglio 1999, causa C-49/92 P, Commissione/Anic Partecipazioni, Racc. pag. I-4125, punto 86).
- 60 L'esistenza di un dubbio nella mente del giudice deve andare a vantaggio dell'impresa destinataria della decisione con cui si constata un'infrazione. Pertanto, il giudice non può concludere che la Commissione abbia dimostrato in modo giuridicamente valido l'esistenza dell'infrazione di cui è causa se nutre ancora dubbi al riguardo, soprattutto nell'ambito di un ricorso volto all'annullamento di una decisione che infligge un'ammenda.
- 61 In tale ambito, infatti, occorre tener conto del principio della presunzione d'innocenza, quale risulta in particolare dall'art. 6, n. 2, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il quale fa parte dei diritti fondamentali che, secondo la giurisprudenza della Corte, peraltro riaffermata dal preambolo dell'Atto unico europeo e dall'art. 6, n. 2, UE, costituiscono principi generali del diritto comunitario. Considerata la natura delle infrazioni di cui trattasi, nonché la natura e il grado di severità delle sanzioni che vi sono connesse, il principio della presunzione d'innocenza si applica segnatamente alle procedure relative a violazioni delle regole di concorrenza applicabili alle imprese che possono sfociare nella pronuncia di multe o ammende (sentenze della Corte 8 luglio 1999, causa C-199/92 P, Hüls/Commissione, Racc. pag. I-4287, punti 149 e 150, e causa C-235/92 P, Montecatini/Commissione, Racc. pag. I-4539, punti 175 e 176).
- 62 Quindi, è necessario che la Commissione indichi elementi di prova precisi e concordanti per dimostrare l'esistenza dell'infrazione (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 6 luglio 2000, causa T-62/98, Volkswagen/Commissione, Racc. pag. II-2707, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).

- 63 Tuttavia, occorre sottolineare che ciascuna delle prove prodotte dalla Commissione non deve necessariamente rispondere a tali criteri in relazione a ciascun elemento dell'infrazione. È sufficiente che il complesso degli indizi invocati dall'istituzione, valutato globalmente, risponda a tale requisito (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 20 aprile 1999, cause riunite da T-305/94 a T-307/94, da T-313/94 a T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 e T-335/94, *Limburgse Vinyl Maatschappij e a./Commissione*, detta «PVC II», Racc. pag. II-931, punti 768-778, in particolare punto 777, confermata dalla Corte sul punto rilevante, in seguito a impugnazione, con sentenza 15 ottobre 2002, cause riunite C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, da C-250/99 P a C-252/99 P e C-254/99 P, *Limburgse Vinyl Maatschappij e a./Commissione*, Racc. pag. I-8375, punti 513-523).
- 64 Considerato il carattere notorio del divieto di accordi contrari alla concorrenza, non può essere richiesto alla Commissione di produrre documenti che attestino in maniera esplicita una presa di contatto tra gli operatori interessati. Gli elementi frammentari e sparsi di cui possa disporre la Commissione devono, in ogni caso, poter essere completati da deduzioni che permettano la ricostruzione delle circostanze di fatto rilevanti.
- 65 L'esistenza di una pratica o di un accordo anticoncorrenziale può quindi essere dedotta da un certo numero di coincidenze e di indizi che considerati nel loro insieme, possono rappresentare, in mancanza di altra spiegazione coerente, la prova di una violazione delle norme sulla concorrenza (sentenza *Aalborg Portland e a./Commissione*, cit., punti 55-57).
- 66 Riguardo alla portata del controllo giurisdizionale, va messa in evidenza la distinzione fondamentale che sussiste tra i dati e le constatazioni di fatto, da un lato, la cui eventuale inesattezza può essere rilevata dal giudice alla luce degli argomenti e degli elementi di prova ad esso sottoposti, e le valutazioni di tipo economico, dall'altro (sentenza del Tribunale 14 dicembre 2005, causa T-210/01, *General Electric/Commissione*, Racc. pag. II-5575, punto 62).

67 Benché non spetti al Tribunale sostituire la sua valutazione di natura economica a quella della Commissione, esso è tenuto non solo a verificare l'esattezza materiale degli elementi di prova addotti, la loro attendibilità e la loro coerenza, ma altresì ad accertare se tali elementi costituiscano l'insieme dei dati rilevanti che devono essere presi in considerazione per valutare una situazione complessa e se siano di natura tale da corroborare le conclusioni che se ne traggono (sentenza della Corte 15 febbraio 2005, causa C-12/03 P, Commissione/Tetra Laval, Racc. pag. I-987, punto 39).

### *C — Sull'accordo relativo all'importo delle commissioni di cambio*

#### 1. Argomenti delle parti

68 Le ricorrenti negano ogni concertazione sui prezzi delle commissioni di cambio in contanti allo sportello in occasione della riunione del 15 ottobre 1997 e contestano il valore probatorio degli elementi dedotti a tale riguardo dalla Commissione. Esse sostengono che la riunione aveva lo scopo di dissipare alcune incertezze normative e tecniche legate al passaggio all'euro e concernenti principalmente i servizi interbancari di cambio in contanti. Esse considerano, inoltre, che l'accordo prospettato dalla Commissione è privo di senso. Sarebbe assurdo che banche, che rappresentano solo una piccola parte del mercato, abbiano potuto tentare di concludere un accordo destinato a stabilire i prezzi dei servizi di cambio nel corso del periodo transitorio, più di un anno prima del suo inizio.

69 La Commissione ritiene di aver provato l'esistenza di un accordo orizzontale sui prezzi. Le banche che hanno partecipato alla riunione del 15 ottobre 1997 avrebbero concordato di far pagare i servizi di cambio in contanti ai propri clienti per evitare che alcune banche li offrissero a titolo gratuito. Esse avrebbero così raggiunto un accordo riguardo al principio della remunerazione di tali servizi, da cui deriverebbero i due accordi considerati nella decisione impugnata. L'origine dell'infrazione risalirebbe alla minaccia di vedere la Deutsche Bundesbank, la Deutsche Bank e altre banche commerciali offrire al pubblico servizi di cambio in

contanti a titolo gratuito. È come reazione a tale minaccia che la GWK avrebbe tentato di persuadere le banche tedesche a non optare per la gratuità del cambio in contanti e, a tal fine, avrebbe preso contatto con la Reisebank (punti 58-97 e 108-111 della decisione impugnata).

70 In udienza, la Commissione ha spiegato che l'infrazione poteva essere anche intesa come risultante dalla collusione fra tre delle quattro principali banche universali tedesche per rispondere alla minaccia costituita dalla prospettiva di vedere la loro principale concorrente, la Deutsche Bank, offrire a titolo gratuito servizi di cambio in contanti durante il periodo transitorio. Considerata l'importanza economica e la preminenza di queste quattro banche sul mercato tedesco, un accordo tra la Dresdner Bank, la HVB e la Commerzbank riguardo all'esclusione della gratuità dei servizi di cambio in contanti, in tale prospettiva, avrebbe inviato agli altri operatori un segnale, sollecitandoli ad adottare lo stesso comportamento sul mercato.

71 Le banche avrebbero dunque raggiunto un accordo sul principio della remunerazione dei servizi di cambio in contanti da cui deriverebbero i due accordi considerati nella decisione impugnata. Infatti, una volta accettato il principio della remunerazione, le banche avrebbero avuto tutto l'interesse ad accordarsi anche sulle modalità di addebito così come sul prezzo di tali servizi. Gli accordi sulle modalità di addebito delle commissioni di cambio in contanti e la determinazione del loro importo avrebbero un oggetto anticoncorrenziale. Pertanto, l'accordo in questione sarebbe proibito ai sensi dell'art. 81, n. 1, CE, senza che sia necessario esaminarne gli effetti sulla concorrenza.

72 Oltre alle prove documentali relative alle discussioni che hanno avuto luogo nella riunione del 15 ottobre 1997, l'esistenza di tale accordo si desumerebbe dal contesto generale nel quale si è svolta detta riunione. La Commissione rileva in particolare che occorre attribuire grande importanza alle prove concernenti i lavori preparatori della riunione del 15 ottobre 1997. Riguardo al contesto normativo, essa ritiene che

le incertezze che potevano esistere riguardassero qualche questione tecnica derivante dall'introduzione dell'euro. Ciò nondimeno, nessuna di tali incertezze potrebbe permettere di giustificare un'intesa sul livello dei prezzi.

73 Le ricorrenti obiettano che tale tesi riguardo ad un accordo sul principio della remunerazione dei servizi di cambio non è prospettata nella decisione impugnata, ma è stata sviluppata dalla Commissione per la prima volta nella sua memoria di opposizione e precisata in udienza. La Commissione non può quindi modificare a posteriori la decisione impugnata. La HVB (cause T-54/02 OP e T-56/02 OP) e la DVB (causa T-60/02 OP) ritengono che si tratti di un argomento nuovo e, quindi, irricevibile.

## 2. Giudizio del Tribunale

a) Sull'interpretazione della decisione impugnata e sull'esistenza di un'infrazione relativa alla sussistenza di un accordo sul principio dell'esclusione della gratuità dei servizi di cambio in contanti

74 Occorre stabilire se, come sostenuto dalla Commissione, la decisione impugnata concerna non solo un accordo relativo alla determinazione dell'importo delle commissioni e alle loro modalità di addebito, ma anche un secondo accordo, sottostante al primo, il cui oggetto sarebbe l'esclusione tra i partecipanti della gratuità dei servizi di cambio in contanti durante il periodo transitorio.

75 Secondo l'art. 1 della decisione impugnata, l'infrazione contestata riguarda la partecipazione delle ricorrenti a «un accordo il cui oggetto era di fissare: a) le modalità di addebito ai clienti del servizio di cambio di banconote della zona euro (ossia tramite una commissione espressa in percentuale) e b) un obiettivo di prezzo

di circa il 3% (per recuperare il 90% del ricavo del margine di cambio) durante il periodo transitorio che ha avuto inizio il 1° gennaio 1999». Il dispositivo della decisione impugnata non si riferisce quindi in alcun modo ad un accordo sul principio della remunerazione o, più esattamente, sul principio dell'esclusione della gratuità dei servizi di cambio.

- 76 Allo stesso modo, le motivazioni della decisione impugnata non rivelano nessuna analisi che permetta di concludere che la Commissione abbia ritenuto che un accordo avente tale oggetto costituisca una violazione dell'art. 81 CE. Nei suoi atti, la Commissione ha tuttavia sottolineato che il carattere di infrazione dell'accordo in questione derivava dal fatto che le banche che avevano partecipato alla riunione del 15 ottobre 1997 avevano convenuto di addebitare una commissione sotto forma di percentuale, come risulterebbe chiaramente dal punto 115 della decisione impugnata. Orbene, tale punto è redatto come segue:

«Non era né logico né naturale che ciascuna banca trasferisse individualmente il margine di cambio in una commissione espressa in percentuale. In realtà sembra che Deutsche Bank in un primo momento avesse preso in considerazione la possibilità di fornire il servizio gratuitamente. In ogni caso il punto non è stabilire quale potesse essere la struttura delle spese bancarie più razionale da un punto di vista economico, ma appurare se sia esistito un accordo tra le banche sulla struttura delle spese stesse».

- 77 È giocoforza constatare che una tale motivazione non permette assolutamente di ritenere che essa prenda in considerazione un accordo sul principio dell'esclusione della gratuità. Inoltre la Commissione, in udienza, non è stata in grado di indicare al Tribunale quali fossero gli eventuali punti della motivazione della decisione impugnata a sostegno della tesi dell'esistenza di un accordo di tal genere. Quindi, supponendo che la Commissione abbia voluto, implicitamente, prendere in considerazione nella decisione impugnata la tesi di un accordo sull'esclusione della gratuità, è giocoforza constatare che, in ogni caso, la motivazione della decisione impugnata su questo punto non sarebbe sufficiente ai sensi dell'art. 253 CE a permettere ai destinatari di conoscere le motivazioni della decisione adottata e ai giudici di esercitare il loro controllo.

78 La Commissione non può modificare l'oggetto di una decisione nelle spiegazioni scritte od orali fornite in occasione di un ricorso avverso la stessa decisione dinanzi al giudice comunitario (v. sentenza del Tribunale 12 dicembre 1996, causa T-16/91, Rendo e a./Commissione, Racc. pag. II-1827, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).

79 Essa non può quindi dedurre l'esistenza di un accordo vietato che non è stato considerato espressamente nella decisione impugnata e riguardo al quale le ricorrenti non hanno avuto occasione di essere ascoltate, come esige il rispetto dei diritti della difesa.

80 Del resto, non spetta al Tribunale sostituirsi alla Commissione per esaminare d'ufficio se, nella fattispecie, esistano o meno elementi che permettano di stabilire l'esistenza di un accordo in merito al principio di esclusione della gratuità dei servizi di cambio in contanti.

81 Di conseguenza, occorre respingere quanto dedotto dalla Commissione su questo punto.

b) Sulle prove di un accordo relativo all'importo delle commissioni di cambio

82 Occorre esaminare gli argomenti e le prove relativi alle circostanze in cui si è svolta la riunione del 15 ottobre 1997 prima di prendere in esame le prove dirette, concernenti le discussioni che hanno avuto luogo durante tale riunione, e le osservazioni della Commissione riguardo all'attuazione dell'accordo in questione.



## Sulle prove relative al contesto della riunione del 15 ottobre 1997

— Sulle quote di mercato delle banche che hanno partecipato alla riunione del 15 ottobre 1997

<sup>83</sup> La Dresdner Bank, la Commerzbank, la VUW e la HVB affermano in sostanza che, anche ipotizzando che la Commissione abbia definito correttamente il mercato rilevante, le quote aggregate dei partecipanti alla riunione del 15 ottobre 1997 sono largamente inferiori alla stima, compresa tra il 70 e l'80 %, che risulta dal verbale GWK e che è stata ripresa al punto 87 della decisione impugnata. In mancanza del potere economico richiesto per poter influenzare il mercato e concludere un accordo sui prezzi, esse ritengono che la tesi di un accordo orizzontale sui prezzi sia priva di senso.

<sup>84</sup> La Commissione sostiene che, poiché l'accordo in questione aveva oggetto anticoncorrenziale, essa non era tenuta ad analizzare le quote di mercato delle ricorrenti, né l'effetto di tale accordo sul mercato. Pertanto, l'argomento delle ricorrenti relativo alle quote di mercato sarebbe privo di rilevanza.

<sup>85</sup> Il Tribunale rileva che gli argomenti relativi alla valutazione delle quote di mercato riguardano l'esistenza di un accordo orizzontale sui prezzi, in quanto l'assenza di un sufficiente potere di mercato renderebbe meno verosimile un tale accordo. Tali argomenti riguardano anche, in maniera indiretta, l'affidabilità del verbale GWK, contestata dalle ricorrenti e che verrà esaminata in seguito. Occorre verificare, di conseguenza, la fondatezza di tali argomenti, che non possono essere ritenuti privi di rilevanza.

86 Nella comunicazione degli addebiti la Commissione, da un lato, aveva fatto propria la stima delle quote di mercato dei partecipanti alla riunione del 15 ottobre 1997, valutata nel verbale GWK tra il 70 e l'80 % (comunicazione degli addebiti, punto 79), e, dall'altro, aveva constatato, fondandosi sulla propria istruttoria, che cinque banche (la Deutsche Bank, la Hypo Vereinsbank, la Dresdner Bank, la Commerzbank e la Hamburger Sparkasse) detenevano congiuntamente il 65 % del mercato dei servizi di cambio. A seguito della contestazione da parte delle ricorrenti di tali dati durante il procedimento amministrativo, la decisione impugnata non contiene nessuna stima precisa delle quote di mercato dei suoi destinatari o dei partecipanti alla riunione del 15 ottobre 1997. Ciò nonostante essa menziona, al suo punto 87, il verbale GWK secondo il quale «[l]e banche presenti alla riunione [del 15 ottobre 1997] rappresenta[va]no tra il 70 e l'80 % del mercato tedesco del cambio al dettaglio».

87 A tal riguardo sembra, in primo luogo, che la Commissione e le ricorrenti siano d'accordo nel constatare che la valutazione del volume di contanti cambiati in Germania nel 1998, contenuto nella decisione impugnata, sia inesatta. Al posto dei 6,8 miliardi di euro indicati nella decisione impugnata (nota in calce n. 7 al punto 14), il volume totale di contanti cambiati era pari a 13,203 miliardi di euro, secondo le statistiche della Deutsche Bundesbank relative al 1998. Tali dati corrispondono peraltro a quelli contenuti nel rapporto dell'Istituto monetario europeo (in prosieguo: l'«IME») del 23 aprile 1997, menzionato al punto 75 della decisione impugnata. In udienza, la Commissione ha riconosciuto di aver mal interpretato i dati menzionati nella nota in calce n. 7 della decisione impugnata. Tale errore materiale non è privo d'incidenza nella fattispecie, in quanto concorre a sovrastimare l'importanza sul mercato dei partecipanti alla riunione del 15 ottobre 1997. Tale divergenza è ancora più marcata se ci si riferisce al punto 14 della decisione impugnata, ai sensi del quale per le monete dei quindici Stati membri, «il volume totale di banconote vendute e acquistate nel 1998 è stato pari a circa 2,1 miliardi di EUR».

- 88 In secondo luogo, le quote aggregate detenute dalle ricorrenti sul mercato dei servizi di cambio in contanti al dettaglio, includendo tutte le valute, in Germania (1997) sono valutate dalle ricorrenti e dalla Commissione come pari, al tempo stesso, al 4,68 % seguendo il criterio del numero di agenzie bancarie, al 16,46 % seguendo il criterio del totale di bilancio delle banche, nonché al 15,24 % seguendo il criterio del volume di contanti cambiati. È importante sottolineare che tali valutazioni riguardano solo l'offerta degli istituti di credito e non prendono in considerazione quella di altri operatori, in particolare quella degli uffici di cambio.
- 89 In terzo luogo, le ricorrenti e la Commissione concordano nel considerare che, rispetto all'insieme dei partecipanti alla riunione del 15 ottobre 1997, le ricorrenti rappresentavano la parte largamente preponderante del volume di cambio in contanti. La Commissione ha infatti considerato, nelle sue risposte scritte ai quesiti del Tribunale, che le quote di mercato delle altre banche presenti alla riunione non erano significative. In udienza, la Commerzbank ha stimato che le ricorrenti rappresentavano come minimo il 90 % del volume cambiato dall'insieme dei partecipanti alla riunione. Nessuna delle parti ha voluto contestare tale stima, di cui, pertanto, occorre prendere atto.
- 90 Tali elementi permettono, innanzitutto, di constatare che la valutazione delle quote di mercato effettuata nel verbale GWK e menzionata al punto 87 della decisione impugnata è inesatta, poiché esagera in modo manifesto il potere economico sul mercato rilevante delle banche presenti alla riunione del 15 ottobre 1997.
- 91 Tale inesattezza non può tuttavia essere sufficiente ad inficiare la tesi dell'esistenza di un accordo orizzontale sui prezzi. Ciò nondimeno, essa è tale da ridurre la verosimiglianza. Infatti, la circostanza che i partecipanti alla riunione del 15 ottobre 1997 rappresentassero, al massimo, solo circa il 17 % dell'offerta derivante dai soli istituti di credito può suscitare dubbi riguardo all'esistenza di un accordo orizzontale sui prezzi. La decisione impugnata non menziona peraltro alcuna circostanza particolare concernente, per esempio, la struttura del mercato in questione, tale da poter permettere di attenuare i detti dubbi.

## — Sulle incertezze normative

- 92 Le ricorrenti sostengono che l'oggetto della riunione del 15 ottobre 1997 non era quello di concludere un accordo vietato, ma quello di esaminare l'impatto della normativa relativa al periodo transitorio sull'organizzazione dei servizi di cambio in contanti. Esse sostengono che all'epoca, in sostanza, tre grandi serie di domande non avevano ancora ricevuto una risposta definitiva.
- 93 La prima concerneva l'applicazione dei tassi irrevocabili di conversione alle operazioni di cambio in contanti.
- 94 La seconda concerneva il principio della remunerazione del cambio in contanti e, in particolare, la questione se la norma di cui all'art. 52 del Protocollo sullo statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea, allegato al Trattato CE (in prosieguo: lo «statuto del SEBC»), sullo scambio «alla pari» da parte delle banche centrali, prevedesse l'obbligo per gli istituti bancari di cambiare gratuitamente la moneta fiduciaria durante il periodo transitorio.
- 95 La terza concerneva le modalità di remunerazione del cambio in contanti e si ricollegherebbe, in particolare, alle conseguenze tecniche dell'abbandono del metodo di quotazione incerto per certo ( $1 \text{ DEM} = x \text{ EUR}$ ) a favore della quotazione certo per incerto ( $1 \text{ EUR} = y \text{ DEM}$ ) imposta dal regolamento (CE) del Consiglio 17 giugno 1997, n. 1103, relativo a talune disposizioni per l'introduzione dell'euro (GU L 162, pag. 1), e della sostituzione delle commissioni implicite con le commissioni esplicite, pubblicate indipendentemente dal corso di cambio, segnatamente per le operazioni interbancarie. Si discuteva anche riguardo alla questione se il livello della commissione dovesse essere lo stesso per tutte le valute nazionali dell'euro o se esso dovesse variare, secondo l'offerta e la domanda di ciascuna di esse.

- 96 La Commissione osserva, in sostanza, che alla data del 15 ottobre 1997 non vi era grande incertezza normativa riguardo alle conseguenze del passaggio all'euro. Essa sostiene che, a partire dal 1995, «era noto» che dal 1° gennaio 1999 i tassi di cambio tra le valute degli Stati membri partecipanti sarebbero stati sostituiti da tassi irrevocabili di conversione e che il ricorso al sistema dei margini di cambio non sarebbe stato più permesso (punto 139 della decisione impugnata). All'inizio del 1997, la questione che preoccupava il settore sarebbe stata quella di sapere se le banche durante il periodo transitorio avrebbero potuto continuare a pretendere la remunerazione dei servizi di cambio in contanti per le valute degli Stati membri partecipanti e, in caso affermativo, con quali modalità. L'origine dell'infrazione risalirebbe alla minaccia di vedere la Deutsche Bundesbank, la Deutsche Bank e altre banche commerciali offrire al pubblico servizi di cambio in contanti a titolo gratuito. È come reazione a tale minaccia che la GWK avrebbe tentato di convincere le banche tedesche a non optare per la gratuità del cambio in contanti, prendendo contatto a tal fine con la Reisebank (punti 58-97 e 108-111 della decisione impugnata).
- 97 Il Tribunale ritiene che occorra quindi verificare se il contesto della riunione del 15 ottobre 1997 fosse dominato, come sostenuto dalle ricorrenti, dall'incertezza normativa concernente le conseguenze dell'introduzione dell'euro scritturale a partire dal 1° gennaio 1999 o se, come sostenuto dalla Commissione, le sole incertezze che restavano fossero di natura commerciale e concernessero la minaccia di vedere la Deutsche Bank e la Deutsche Bundesbank offrire gratuitamente servizi di cambio in contanti.
- 98 È vero che, a seguito del Consiglio europeo di Madrid del 15 e 16 dicembre 1995 e certamente dopo l'adozione, il 17 giugno 1997, del regolamento n. 1103/97, l'applicazione dei tassi irrevocabili di conversione durante il periodo transitorio non poteva quasi più suscitare molti dubbi, così come risulta dai punti 34-37 e 139 della decisione impugnata.

- 99 Tuttavia, da ciò non può dedursi che non esistesse alcun'altra incertezza sul modo in cui durante tale periodo si sarebbe potuto effettuare il cambio in contanti. Le consultazioni tra alcune banche tedesche e la Deutsche Bundesbank, riferite ai punti 52-61 della decisione impugnata, dimostrano che solo a partire dal 15 settembre 1997 la Deutsche Bundesbank ha potuto indicare chiaramente ai propri interlocutori che non sarebbe stato possibile mantenere il sistema dei margini di cambio durante il periodo transitorio. Secondo la decisione impugnata, è in tale contesto che la GWK e la DVB hanno deciso di organizzare una riunione tra diverse banche per accordarsi riguardo a tale evoluzione (punti 81-84 della decisione impugnata).
- 100 Inoltre, sembra che durante il 1997 una delle principali questioni da chiarire concernesse la remunerazione dei servizi di cambio in contanti a causa delle difficoltà di interpretazione dell'art. 52 dello statuto del SEBC, ai sensi del quale «in seguito alla fissazione irrevocabile dei tassi di cambio, il consiglio direttivo adotta le misure necessarie per assicurare che le banconote in valute con tassi di cambio irrevocabilmente fissati vengano cambiate dalle banche centrali nazionali al loro rispettivo valore di parità».
- 101 Il 15 maggio 1997 la Commissione ha ritenuto utile convocare una tavola rotonda per esaminare gli aspetti pratici dell'introduzione dell'euro. Al termine di tale tavola rotonda, la Commissione ha affidato ad un gruppo di esperti il compito di esaminare, in particolare, se e come le banche potessero esigere la remunerazione di tali servizi.
- 102 Le conclusioni di tale gruppo di esperti sono state rese il 20 novembre 1997, cioè successivamente alla riunione del 15 ottobre 1997 (v. documento citato al punto 137 della decisione impugnata, nota in calce n. 56). Secondo tali conclusioni, per il cambio di banconote nella zona euro, l'art. 52 dello statuto del SEBC obbliga le banche centrali a cambiare a tassi irrevocabili di conversione le banconote emesse nelle valute di altri Stati membri partecipanti, ma nessuna disposizione vieta alle banche commerciali di addebitare questo tipo di servizio. Il gruppo di esperti non ha

preso in considerazione l'idea di adottare una normativa comunitaria che regolasse la remunerazione delle operazioni di cambio e i servizi di cambio in contanti. Esso si è pronunciato a favore dell'adozione di «principi di correttezza». Il gruppo di esperti ha considerato che fosse auspicabile favorire la trasparenza dei prezzi, la quale esige che i tassi irrevocabili di conversione siano utilizzati per tutte le operazioni di cambio e che ogni commissione addebitata venga identificata separatamente.

- 103 Successivamente alla riunione del 15 ottobre 1997, tali conclusioni sono state sostanzialmente riprese nella raccomandazione della Commissione 23 aprile 1998, 98/286/CE, relativa alle spese bancarie per la conversione in euro (GU L 130, pag. 22; in prosieguo: la «raccomandazione della Commissione 23 aprile 1998»), il cui art. 3 prevede che le banche che praticano il cambio in contanti durante il periodo transitorio «dovrebbero indicare chiaramente l'applicazione dei tassi di conversione di cui al regolamento (...) n. 1103/97 (...) e indicare separatamente dal tasso di conversione ogni spesa di qualunque natura che venga addebitata».
- 104 Peraltro, risulta dai documenti del fascicolo che alcune banche, in particolare la Reisebank, hanno preso conoscenza solo più tardi delle dette discussioni concernenti la situazione normativa del periodo transitorio. Risulta così dal verbale compilato dalla GWK al termine della sua riunione con la Reisebank, del 29 aprile 1997, che quest'ultima credeva all'epoca che la normativa relativa all'euro avrebbe avuto conseguenze sulle proprie attività solo successivamente al periodo transitorio, con l'introduzione dell'euro fiduciario (punti 63-68 della decisione impugnata).
- 105 Sembra così che le norme applicabili ai servizi di cambio in contanti durante il periodo transitorio non fossero ancora stabilmente definite al momento della riunione del 15 ottobre 1997 e dessero ancora luogo a consultazioni, segnatamente sotto l'egida della Commissione, tra rappresentanti delle banche centrali, del settore bancario e delle organizzazioni dei consumatori. Non si può quindi negare che la riunione del 15 ottobre 1997 si sia svolta in un contesto di incertezza normativa in cui la posta principale in gioco era di sapere se e come i servizi di cambio in contanti potessero venire ancora remunerati durante il periodo transitorio.

- 106 La minaccia di vedere la Deutsche Bundesbank offrire gratuitamente servizi di cambio in contanti deriva direttamente dall'art. 52 dello statuto del SEBC. È nondimeno giocoforza constatare che all'epoca dei fatti non erano state ancora stabilite tutte le modalità pratiche per l'attuazione di tale disposizione. Così, per esempio, il rapporto del gruppo di esperti sulle spese bancarie per la conversione in euro, datato 20 novembre 1997 (v. punto 102 supra), indicava infatti che, benché la maggior parte delle banche centrali prevedesse allora di effettuare gratuitamente il cambio in contanti di banconote di altri Stati membri della zona euro unicamente in cambio di proprie banconote, alcune di esse (per esempio la Banca centrale francese) contavano di accettare il cambio gratuito delle banconote nei due sensi (pagg. 4 e 7 e allegato B, tabella 2).
- 107 Inoltre, risulta in generale dai lavori del gruppo di esperti che la maggior parte delle banche aveva a quel tempo l'intenzione di continuare ad esigere la remunerazione dei servizi di cambio in contanti durante il periodo transitorio, nonostante il fatto che i prezzi di tali servizi fossero destinati a diminuire per il venir meno del rischio di cambio. La Deutsche Bank, al contrario, aveva dichiarato, alla tavola rotonda del 15 maggio 1997 (v. punto 101 supra), di prevedere la gratuità delle operazioni di conversione dei conti per gli assegni in euro così come per «gli altri tipi di conversione», mentre «per chi non è cliente e cambi banconote durante il periodo transitorio, la banca ha manifestato l'intenzione di fatturarli l'operazione, precisando che le commissioni dovrebbero essere inferiori a quelle attuali e che potrebbe trattarsi di un importo fisso piuttosto che di una percentuale sull'operazione» (Tavola rotonda sugli aspetti pratici del passaggio all'euro. Sintesi e conclusioni, pag. 5).
- 108 Nonostante tale stato di fatto, è innegabile che la continuità degli introiti che le banche traevano dai servizi di cambio in contanti veniva minacciata per il periodo transitorio, nel contempo, dalla possibilità che le banche centrali offrissero tali servizi a titolo gratuito e dall'eventualità che alcune banche, al pari della Deutsche Bank, potessero prevedere di fare lo stesso per i propri clienti. Tale minaccia era più grave per le banche la cui attività principale consisteva nel cambio in contanti — come la GWK e la Reisebank — che per quelle — segnatamente la Dresdner Bank, la HVB e la Commerzbank — per le quali tali operazioni costituivano solo un'attività marginale.



— Sulle discussioni preparatorie alla riunione del 15 ottobre 1997

- 109 Le ricorrenti si oppongono all'utilizzazione come prove documentali a loro carico di alcuni documenti relativi ai contatti avvenuti tra la GWK e la Reisebank durante i mesi che hanno preceduto la riunione del 15 ottobre 1997. Esse fanno osservare che, poiché la maggior parte di tali atti proveniva dalla GWK, essi avrebbero potuto essere utilizzati solo contro quest'ultima. Esse considerano, in ogni caso, che tali documenti non permettano di provare l'esistenza di un accordo illecito sui prezzi.
- 110 La Commissione ritiene che la decisione impugnata si fondi su diversi documenti relativi ai colloqui preparativi alla riunione del 15 ottobre 1997, i quali costituiscono prove o almeno indizi dell'infrazione. Benché tali documenti non permettano di dedurre l'esistenza di un accordo, essi contribuirebbero a dimostrare la finalità anticoncorrenziale della riunione del 15 ottobre 1997.
- 111 Il Tribunale osserva che i documenti menzionati dalla Commissione nella decisione impugnata e ai quali essa fa riferimento nell'ambito del presente procedimento sono cinque, ovvero:

— il verbale di una riunione del 29 aprile 1997 tra la Reisebank e la GWK (punti 63-67 della decisione impugnata);

- un telefax della GWK alla Reisebank, datato 5 maggio 1997, contenente la copia delle risposte della GWK ad un'inchiesta dell'IME sul cambio in contanti (punti 69-75 della decisione impugnata);
  
- una lettera del 25 luglio 1997 inviata dalla Commerzbank, dalla DVB, dalla West LB e dalla Reisebank alla Landeszentralbank Hessen, nella quale queste esprimevano le loro riserve sull'obbligo della Deutsche Bundesbank di comprare gratuitamente le divise della zona euro (punto 55 della decisione impugnata);
  
- il verbale di una riunione che ha avuto luogo l'11 agosto 1997 tra la Reisebank, la DVB, la GWK e la Landeszentralbank Hessen (punti 76-80 della decisione impugnata);
  
- il verbale di una conversazione telefonica avvenuta il 29 settembre 1997 tra la GWK e la DVB (punti 81-83 della decisione impugnata).

<sup>112</sup> Il contenuto di tali documenti e la loro interpretazione non sono stati contestati dalle ricorrenti. In compenso, esse sostengono che tali documenti non possono essere utilizzati contro di loro.

<sup>113</sup> A tale riguardo occorre sottolineare che tutti questi documenti sono stati redatti prima della riunione del 15 ottobre 1997 e sono quindi rilevanti solo in quanto possono costituire indizi delle circostanze che hanno preceduto la pretesa infrazione.

- 114 Inoltre, occorre sottolineare che quattro di tali atti provengono direttamente dalla GWK e potrebbero essere rilevanti per stabilire il suo ruolo di istigatrice della riunione del 15 ottobre 1997. Essi non contengono alcun elemento né chiarimento sulle intenzioni di banche diverse dalla GWK e, all'occorrenza, dalla Reisebank alla riunione del 15 ottobre.
- 115 Quanto alla rilevanza della lettera del 25 luglio 1997 inviata alla Landeszentralbank Hessen, questa si limita a dimostrare lo stato delle consultazioni tra le banche e i rappresentanti della Deutsche Bundesbank nel contesto di incertezza ricordato precedentemente.
- 116 Quindi, tali documenti, che vertono solo sul ruolo di istigatrice della GWK, non contengono indizi probatori riguardo alla conclusione di un accordo sui prezzi durante la riunione del 15 ottobre 1997.

#### Sulle prove dirette relative alla riunione del 15 ottobre 1997

- 117 Benché la Commissione abbia evidenziato come l'accertamento dell'infrazione si fondi su varie prove documentali (punti 62, 120, 126, 142 e 158 della decisione impugnata), dalla decisione impugnata risulta che, riguardo all'accordo sul prezzo dei servizi di cambio in contanti, vi è una sola prova documentale diretta del contenuto delle discussioni che si sono svolte durante la riunione del 15 ottobre 1997: il verbale GWK. La Commissione ha ritenuto che tale verbale fosse corroborato dalle dichiarazioni effettuate durante il procedimento amministrativo da altri due partecipanti alla riunione del 15 ottobre 1997, così come dal comportamento delle banche sul mercato, il quale rivelerebbe l'attuazione dell'accordo sui prezzi. Occorre quindi esaminare una dopo l'altra queste tre categorie di elementi per verificare il loro carattere probatorio.

## — Sul verbale GWK

- 118 Le ricorrenti contestano il valore probatorio del verbale GWK. La Dresdner Bank e la HVB (cause T-54/02 OP e T-56/02 OP) hanno prodotto le testimonianze di persone presenti alla riunione del 15 ottobre 1997 che negano ogni discussione relativa ad un accordo sui prezzi.
- 119 La Commissione sostiene che il verbale GWK dimostra chiaramente che, malgrado il loro disaccordo sul principio di una commissione unica per tutte le valute nazionali dell'euro, le banche presenti si sono accordate sul principio di una commissione di circa il 3%. Quando esse si sono incontrate, tra aprile e ottobre 1997, le banche sarebbero state in una situazione di incertezza quanto alla loro futura politica sui prezzi per i servizi di cambio in contanti. Il solo fatto di avere discusso e di essersi accordate su una remunerazione di circa il 3% avrebbe ridotto considerabilmente tale incertezza. Discussioni di tal genere costituirebbero un accordo che ha per oggetto di restringere la concorrenza ai sensi dell'art. 81, n. 1, CE.
- 120 La Commissione ritiene che le testimonianze raccolte in merito alla presente questione abbiano valore probatorio inferiore rispetto a quello dei documenti, quale il verbale GWK, redatti al tempo dei fatti.
- 121 Il Tribunale ricorda che, per valutare l'efficacia probatoria di un documento, si deve verificare la verosimiglianza dell'informazione in esso contenuta e considerare in particolare da chi proviene il documento, in quali circostanze è stato elaborato, a chi è destinato per chiedersi se, in base al suo contenuto, esso appaia ragionevole e affidabile (sentenza 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, detta «Cemento», Racc. pag. II-491, punto 1838).

122 Il passo del verbale GWK sul quale la Commissione si è fondata ha il seguente tenore:

«Le banche presenti alla riunione hanno espresso l'intenzione di sostituire i loro attuali ricavi derivanti dai margini di cambio con guadagni derivanti da commissioni fino ad un livello di circa il 90 %. Secondo le banche ciò corrisponderebbe ad una commissione complessiva di circa il 3 %».

123 In primo luogo, tale passo non permette di comprendere perché una modifica del sistema di presentazione dei prezzi consistente nell'abbandono di un sistema di prezzi impliciti (margini di cambio) a favore di un sistema di prezzi espliciti (le commissioni) potrebbe incidere sui ricavi che le banche traggono da tali servizi. In assenza di altre spiegazioni, occorre considerare che la scelta fra tali due modelli di presentazione dei prezzi è privo di influenza sul livello di tali prezzi. È pertanto necessario riferirsi all'insieme della sezione del verbale GWK da cui è tratto il passo valutato come accusatorio dalla Commissione per verificarne la portata.

124 Orbene, risulta dalla lettura di tale sezione del verbale GWK che esso riguarda le conseguenze del venir meno del sistema dei margini di cambio a seguito dell'entrata in vigore il 1° gennaio 1999 dei tassi irrevocabili di conversione. In particolare, tale sezione affronta la questione se, durante il periodo transitorio, le banche potessero continuare ad addebitare i servizi di cambio in contanti secondo le caratteristiche proprie del mercato esistente per ciascuna valuta o se l'introduzione dell'euro scritturale il 1° gennaio 1999 dovesse comportare l'utilizzo di un identico livello di commissioni per ciascuna valuta nazionale dell'euro. Tale sezione non riguarda

quindi la questione della determinazione dell'importo delle commissioni, ma piuttosto la questione se ci dovesse essere un unico livello di commissioni applicabile a tutte le vecchie valute nazionali interessate o un livello per ciascuna valuta. Il verbale GWK mostra che non vi era accordo tra le parti su tale punto.

125 In secondo luogo, tale sezione del verbale GWK indica che i partecipanti alla riunione del 15 ottobre 1997 concordavano nel considerare che era necessario sostituire il sistema dei margini di cambio con l'utilizzo di commissioni di cambio esplicite e distinte dai tassi irrevocabili di conversione (v. punti 88, 93 e 95 della decisione impugnata). Una tale dichiarazione non può tuttavia permettere di dedurre l'esistenza di un accordo sui prezzi in quanto l'abbandono del sistema dei margini non era il frutto della volontà delle banche presenti, ma il risultato, allora molto probabile, di un'evoluzione normativa ancora in corso che doveva concretizzarsi successivamente con la raccomandazione della Commissione 23 aprile 1998.

126 In terzo luogo, il riferimento, nel passo pertinente del verbale GWK, al mantenimento del 90% dei ricavi generati attraverso il sistema dei margini non può essere letto astraendolo dal contesto normativo della riunione del 15 ottobre 1997.

127 A tale riguardo è certo che l'entrata in vigore dei tassi irrevocabili di conversione ha avuto come conseguenza di far venir meno il rischio di cambio, rischio che l'IME, in una relazione del 23 aprile 1997 citata al punto 75 della decisione impugnata, ha considerato che rappresentasse tra il 5 e il 10% dei costi dei servizi di cambio in contanti. L'IME ha stimato che i tassi irrevocabili di conversione avrebbero avuto come conseguenza una riduzione in ugual misura dei costi e, di conseguenza, dei prezzi dei servizi di cambio in contanti pari a circa il 5-10%.

- 128 Allo stesso modo, in occasione della tavola rotonda del 15 maggio 1997 (v. supra, punto 101), i rappresentanti del settore bancario hanno sostenuto che, durante il periodo transitorio, «sebbene il rischio di cambio [fosse] destinato a sparire, con una conseguente riduzione dei costi di circa il 20 %, altri costi [sarebbero rimasti]» (tavola rotonda sugli aspetti pratici del passaggio all'euro. Sintesi e conclusioni; dati menzionati nel punto 41 della decisione impugnata; v. anche il documento della Commissione, intitolato «Report to the round table on the practical aspects of the changeover to the euro», documento II/237/97, EN rev., 4).
- 129 Così, poiché il passo incriminato del verbale GWK prevedeva il mantenimento del 90 % dei ricavi delle banche, esso può essere inteso come riferimento alla riduzione pari a circa il 10 % dei costi dei servizi di cambio in contanti derivante dal venir meno del rischio di cambio. Una tale diminuzione dei costi doveva ripercuotersi sul livello del prezzo che doveva pure diminuire di circa il 10 % a causa dell'entrata in vigore dei tassi irrevocabili di conversione. Tale stima dell'evoluzione dei prezzi dovuta all'introduzione dell'euro non può essere considerata come derivante dalla volontà delle banche presenti alla riunione.
- 130 In quarto luogo, riguardo alla frase del verbale GWK nella quale ci si riferisce direttamente a un livello della commissione dell'ordine del 3 % («secondo le banche ciò corrisponderebbe ad una commissione complessiva di circa il 3 %»), è vero che la menzione di un livello di prezzi futuro durante una riunione tra imprese concorrenti può far supporre l'esistenza di un accordo sui prezzi. Tuttavia, nella fattispecie, le ricorrenti hanno messo in risalto come tale menzione fosse non solo imprecisa, ma che si limitasse inoltre a riflettere le informazioni disponibili pubblicamente sulle condizioni del mercato, menzionate dall'IME nel suo rapporto del 23 aprile 1997.
- 131 Se il passo dell'incriminato del verbale GWK non è quindi né chiaro né privo di ambiguità, occorre rilevare, come è stato fatto al punto 105 della decisione

impugnata, che tale verbale indica che la prospettiva di vedere la Deutsche Bank offrire a titolo gratuito servizi di cambio costituiva «una minaccia molto più seria rispetto alla fornitura di servizi gratuiti da parte delle [banche centrali regionali] (che non erano attrezzate per farlo)». Secondo il verbale, «ciò poteva mettere in crisi la decisione concordata nella riunione di applicare una commissione di circa il 3% (90% dei ricavi attuali)». Nell'ambito della valutazione dell'insieme delle prove, occorre considerare che tale passo possa tendere ad accreditare la tesi di un accordo sul livello delle commissioni.

- 132 Riguardo all'affidabilità del verbale GWK, è stato rilevato precedentemente come esso contenesse una valutazione notevolmente esagerata delle quote di mercato delle banche presenti. Le ricorrenti sottolineano anche che il suo autore, il quale non era germanofono, possa aver frainteso il senso dei discorsi pronunciati durante la riunione. Peraltro, poiché la GWK aveva preso l'iniziativa di avviare i contatti all'origine della riunione del 15 ottobre 1997, l'autore di tale documento avrebbe avuto un interesse personale ad abbellire i fatti per presentare ai propri superiori un risultato conforme alle loro attese. A tale riguardo è importante rilevare che una nota interna della GWK, datata 20 ottobre 1997 (allegato 16 alla comunicazione degli addebiti), menziona un accordo «sulle future tariffe delle operazioni di cambio concernenti le valute della zona euro» concluso nel maggio 1997 tra la GWK e le principali banche olandesi. Tale accordo fisserebbe le commissioni sul cambio in contanti al 3,8%. Orbene, detto ammontare corrisponde alle indicazioni fornite dalla GWK all'IME (punto 72 della decisione impugnata), successivamente trasmesse alla Reisebank con il telefax del 5 maggio 1997, menzionato prima. Tali circostanze permettevano di chiedersi se la GWK non avesse cercato di favorire un accordo sui prezzi in Germania come quello del maggio 1997, citato con riferimento ai Paesi Bassi in tale nota interna.

- 133 Infine, è pacifico che il verbale GWK è una nota ad uso meramente interno e che non è stato fornito alle ricorrenti fino al procedimento amministrativo, di modo che esse non hanno avuto la possibilità di prendere le distanze dal suo contenuto per dissipare ogni rischio di equivoco in merito all'interpretazione dei discorsi pronunciati durante la riunione del 15 ottobre 1997.



134 In conclusione, occorre giudicare che il verbale GWK, poiché si riferiva ad un accordo su una commissione del 3 %, può costituire, al massimo, un indizio che permette di immaginare l'esistenza di una comune volontà tra le banche presenti alla riunione del 15 ottobre 1997. Tuttavia, considerati gli elementi appena analizzati, tale documento non può bastare a stabilire in modo giuridicamente valido l'esistenza di una tale volontà comune.

— Sulle dichiarazioni di singole banche durante il procedimento amministrativo

135 Secondo la decisione impugnata, l'esistenza di una discussione relativa al tasso di commissione menzionato dal verbale GWK sarebbe corroborata dalle dichiarazioni della Commerzbank e della Bayerische Landesbank Girozentrale pronunciate in occasione dell'audizione (punti 96, 107 e 118-120 della decisione impugnata). Alla nota in calce n. 44 della decisione impugnata, la Commissione fa anche riferimento alle risposte alla comunicazione degli addebiti fornite dalla Commerzbank, dalla HVB e dalla VUW, dalla West LB così come dalla Hamburgische Landesbank Girozentrale. Nei suoi atti di opposizione, la Commissione ha inoltre citato la risposta della Reisebank alla comunicazione degli addebiti, menzionata al punto 68 della decisione impugnata.

136 Riguardo a quest'ultimo documento, il Tribunale rileva che il punto 68 della decisione impugnata indica che la Reisebank ha riconosciuto di «non essere stata a conoscenza dei grandi cambiamenti destinati a prodursi nell'attività di cambio delle valute partecipanti nel corso del periodo transitorio». Tale dichiarazione non costituisce chiaramente nessun indizio dell'esistenza di una comune volontà riguardo alla determinazione dei prezzi.

137 Benché sembri che le banche di cui trattasi abbiano dichiarato che «alcuni rappresentanti di singole banche [avevano] citato alcune cifre che andavano dal 2 % al 4 %» (punto 107 della decisione impugnata), nessuna di queste dichiarazioni può

essere sufficiente a confermare espressamente la tesi dell'esistenza di una comune volontà sulla determinazione di un tasso di commissione. È certamente vero che la fissazione di una fascia di riferimento o di un livello di prezzi-obiettivo può costituire una modalità illecita di determinazione dei prezzi in quanto, in tali circostanze, i prezzi non sono più il risultato di decisioni autonome degli operatori, ma della loro comune volontà. Tuttavia, le cifre presentate («dal 2 % al 4 %»; «circa il 3 %»; «tra il 2 % e il 6 %»; v. punto 107 della decisione impugnata e nota in calce n. 44) riflettono, come già precedentemente esposto, i prezzi di mercato che l'IME ha potuto constatare; tali dati rientrano in una forbice molto ampia (con oscillazioni sino al triplo) e ciò contribuisce alla loro mancanza di precisione. Conseguentemente, tali dichiarazioni dimostrano che alla riunione alcune banche hanno menzionato il livello delle commissioni in termini che non permettono tuttavia di concludere, oltre ogni ragionevole dubbio, che esistesse un concorso di volontà riguardo alla determinazione in comune dei loro rispettivi prezzi.

Sugli accertamenti relativi all'attuazione dell'accordo sull'ammontare delle commissioni di cambio

<sup>138</sup> Dopo aver indicato che, poiché l'accordo aveva per oggetto di restringere la concorrenza, non è necessario dimostrare i suoi effetti, la Commissione ha ritenuto, in ogni caso, che i partecipanti, successivamente alla riunione del 15 ottobre 1997, avessero adeguato ai termini del preteso accordo i loro comportamenti relativi ai prezzi. Ai punti 147 e 148 della decisione impugnata, essa indica i tassi praticati dalla Dresdner Bank, dalla Commerzbank, dalla HVB, dalla VUW, dalla GWK e dalla Reisebank. Tali tassi sono compresi tra il 3 e il 4,5 %, in quanto alcune banche addebitavano anche un importo fisso.

<sup>139</sup> Le ricorrenti considerano che i prezzi osservati durante il periodo transitorio dimostrano l'assenza di accordo, il che viene contestato dalla Commissione.

140 L'esame dei tassi effettivi di commissione deve prendere in considerazione sia la componente proporzionale sia la componente fissa delle commissioni effettivamente percepite. Infatti, poiché la grande maggioranza dei servizi in questione verte su importi inferiori ai 200 euro — la comunicazione degli addebiti menziona una proporzione del 70 % (punto 9) —, l'addebito delle commissioni forfettarie di 5 o 10 marchi tedeschi (DEM) o di un volume minimo delle operazioni di cambio ha un impatto considerevole sull'importo realmente addebitato dalle banche, una volta questo sia espresso in percentuale. Pertanto, la Commissione non poteva limitarsi ad esaminare unicamente il tasso di commissione pubblicato, in quanto questo offriva solo un'indicazione parziale del prezzo a carico del consumatore.

141 Il Tribunale, nell'ambito delle misure d'organizzazione del procedimento, ha invitato la Commissione a produrre, in forma di tabella, i dati relativi al livello effettivo delle commissioni praticate nel 1999 dalle banche presenti alla riunione del 15 ottobre 1997, per volumi cambiati pari a 25, 50, 100 e 200 euro. Risulta dalla tabella così prodotta dalla Commissione in dibattimento che i tassi effettivi delle commissioni variavano nettamente da una banca all'altra. Infatti, per un cambio di 20 euro, il livello dei tassi di commissione effettivi variava dal 3 al 30 %, con una differenza da 1 a 10. Tale differenza tendeva a ridursi in proporzione all'aumento del volume cambiato. Così, per 200 euro cambiati, le commissioni effettive variavano dal 2 al 4,5 %, con una differenza da 1 a 2,25. Le ricorrenti non hanno contestato tali dati.

142 Occorre concludere che la Commissione, constatando ai punti 147 e 148 della decisione impugnata che le ricorrenti avevano adeguato i propri prezzi all'interno di una forbice compresa tra il 3 e il 4,5 %, si è fondata su dati inesatti. I dati di cui disponeva la Commissione al momento dell'adozione della decisione impugnata non permettevano di dedurre una convergenza dei prezzi praticati dalle ricorrenti imputabile all'attuazione del supposto accordo.

## Conclusione

143 Al termine di una valutazione completa, risulta da tali elementi che l'istigatore della riunione del 15 ottobre 1997 ha potuto agire con il proposito di favorire la conclusione di un accordo sui prezzi come reazione alla doppia minaccia di un incremento della pressione concorrenziale che poteva derivare dall'offerta a titolo gratuito di servizi di cambio in contanti durante il periodo transitorio da parte della Deutsche Bundesbank e della Deutsche Bank.

144 Ciò nonostante, le prove dirette relative alla riunione del 15 ottobre 1997 non sono sufficienti per permettere di considerare, senza che sussista alcun dubbio ragionevole su tale punto, che le banche presenti abbiano concluso un tale accordo. Se gli elementi citati dalla Commissione dimostrano che alcune banche presenti hanno citato il livello approssimativo delle commissioni — del resto notoriamente conosciuto — durante la riunione, tali indizi non sono sufficienti a corroborare fino al livello probatorio necessario la tesi secondo cui vi sarebbe una concorde volontà sulla determinazione in comune di tali prezzi.

145 A tale riguardo, occorre considerare le incertezze normative e tecniche dell'epoca legate al contesto assai particolare dell'introduzione dell'euro e alle molteplici consultazioni che a quel tempo avevano luogo tra il settore bancario, la Commissione, le autorità monetarie e le associazioni dei consumatori. Tale contesto non permette di escludere l'affermazione delle ricorrenti secondo cui la loro concertazione era finalizzata a fare il punto sulle conseguenze dell'evoluzione normativa sulla loro attività di cambio in contanti durante il periodo transitorio e, all'occorrenza, di avvisare la Deutsche Bundesbank delle difficoltà alle quali sarebbero stati confrontati gli operatori del settore a causa di tale evoluzione.

146 Inoltre, la tesi dell'esistenza di un accordo sui prezzi è indebolita dal fatto che le banche presenti alla riunione del 15 ottobre 1997 rappresentavano, al massimo, circa

il 17% dell'offerta di servizi di cambio in contanti proveniente dai soli istituti di credito.

147 Infine, i dati in possesso della Commissione riguardo al livello di prezzi praticato durante il periodo transitorio contraddicono la considerazione secondo cui i prezzi osservati nel 1999 rivelerebbero l'attuazione di un accordo.

148 Pertanto, si deve concludere che la Commissione non è giunta a dimostrare in modo giuridicamente valido l'esistenza di una comune volontà riguardo alla determinazione degli importi delle commissioni di cambio durante la riunione del 15 ottobre 1997.

*D — Sull'accordo relativo alle modalità di addebito delle commissioni di cambio*

149 L'elemento dell'infrazione relativo alle modalità di addebito è stato esposto ai punti 95, 96, 114, 115, 132 e 184 della decisione impugnata, mentre la Commissione ha dedicato l'essenza della sua analisi alla questione della determinazione dell'importo delle commissioni. In particolare, la Commissione si è pronunciata nei termini seguenti riguardo alle prove dell'esistenza di un accordo sul principio di una remunerazione esclusivamente proporzionale (punto 95 della decisione impugnata):

«Per quanto riguarda l'attività al dettaglio, risulta dal verbale [Commerzbank] che vi era consenso sull'utilizzo di tassi fissi di cambio per le valute della zona euro (ossia l'assenza di tassi di acquisto e di vendita) calcolando le spese/oneri sotto forma di una commissione percentuale. Il metodo di calcolo per la conversione tra le valute partecipanti era lasciato alla decisione delle singole banche: (...)

In merito alla struttura dei prezzi/dei cambi per l'attività di cambio estero nella fase 3[a] (dal 1° gennaio 1999 al 1° gennaio 2002) dell'[Unione economica e monetaria] è stato raggiunto un consenso sui seguenti punti:

1) Attività destinata alla clientela privata

(...)

— Le spese/gli oneri verranno calcolati sotto forma di percentuale sul valore dell'operazione di cambio.

(...)).

150 Secondo la decisione impugnata, i verbali Commerzbank e GWK «corrispondono quanto al fatto che le spese da addebitare alla clientela sarebbero state espresse in percentuale» (punto 96 della decisione impugnata). Tali elementi sono stati ripresi in sostanza al punto 106 della decisione impugnata. Inoltre, ai punti 114-116 della decisione impugnata, la Commissione ha risposto agli argomenti delle parti nei termini seguenti:

«L'esposizione chiara e trasparente delle spese non implica una standardizzazione dei prezzi, della struttura delle spese addebitate e della definizione di altri servizi nel settore bancario. Ciascuna banca deve decidere in modo indipendente la sua politica

commerciale rispetto alle spese. Se la banca decide di applicare ai clienti un addebito a titolo di spese bancarie, allora la politica relativa a tali addebiti — ivi compresa la struttura delle spese — deve essere determinata in modo indipendente da ciascuna banca.

Non era né logico né naturale che ciascuna banca trasferisse individualmente il margine di cambio in una commissione espressa in percentuale. In realtà sembra che Deutsche Bank in un primo momento avesse preso in considerazione la possibilità di fornire il servizio gratuitamente. In ogni caso il punto non è stabilire quale potesse essere la struttura delle spese bancarie più razionale da un punto di vista economico, ma appurare se sia esistito un accordo tra le banche sulla struttura delle spese stesse.

Nel caso in esame vi è stato un accordo esplicito tra le banche sull'applicazione di una commissione totale del 3 % circa allo scopo di recuperare circa il 90 % del ricavo venuto a mancare dopo l'abolizione dello spread [il 1° gennaio 1999]».

## 1. Argomenti delle parti

- 151 Le ricorrenti contestano l'esistenza di un accordo consistente nel chiedere commissioni espresse sotto forma di percentuale. I loro argomenti sono di due tipi. Da un lato, esse ritengono che le prove dedotte dalla Commissione siano insufficienti. Dall'altro, esse propongono una spiegazione alternativa: durante la riunione del 15 ottobre 1997, le banche avrebbero ammesso tutte che l'entrata in vigore dei tassi irrevocabili di conversione avrebbe comportato l'abbandono del margine di cambio per il cambio in contanti a favore di un meccanismo di esposizione esplicita delle commissioni. Non si tratterebbe dunque di un accordo ai sensi dell'art. 81, n. 1, CE quanto piuttosto di una discussione concernente l'evoluzione normativa.

- 152 La Commissione sostiene che la constatazione dell'esistenza dell'accordo sulle modalità di addebito si fonda sul verbale Commerzbank, il cui contenuto è particolarmente chiaro: «Le spese/gli oneri verranno calcolati sotto forma di percentuale sul valore dell'operazione di cambio» e «verranno calcolati separatamente». Tale dichiarazione sarebbe confermata dal verbale GWK secondo cui le commissioni dovevano essere calcolate «sotto forma di percentuale sul valore dell'operazione di cambio».
- 153 La Commissione afferma anche che la decisione impugnata si fonda su diversi verbali redatti dalla GWK prima della riunione del 15 ottobre 1997. Oltre ai documenti redatti dalla GWK, richiamati precedentemente, la Commissione si riferisce alle risposte alla comunicazione degli addebiti della Landesbank Hessen Thüringen Girozentrale (punto 113 della decisione impugnata).
- 154 Le ricorrenti contestano l'utilizzazione a loro carico di tali ultimi elementi, di cui la Commissione ha rifiutato loro la consultazione durante il procedimento amministrativo.

## 2. Giudizio del Tribunale

- 155 Riguardo alla censura relativa all'utilizzazione di documenti a carico sui quali le ricorrenti non sarebbero state ascoltate, il Tribunale ricorda che il rispetto dei diritti della difesa esige che l'impresa interessata sia stata in grado di far conoscere in modo efficace il proprio punto di vista sulla realtà e sulla rilevanza dei fatti, delle censure e delle circostanze allegati dalla Commissione (sentenze della Corte 13 febbraio 1979, causa 85/76, Hoffmann-La Roche/Commissione, Racc. pag. 461, punto 11, e 17 gennaio 1984, cause riunite 43/82 e 63/82, VBVB e VBBB/Commissione, Racc. pag. 19, punto 25).



- 156 La comunicazione degli addebiti dev'essere redatta in termini che, per quanto sommari, siano sufficientemente chiari da consentire agli interessati di prendere realmente atto dei comportamenti di cui la Commissione fa loro carico. Solo a questa condizione, infatti, la comunicazione degli addebiti può assolvere la funzione ad essa attribuita dai regolamenti comunitari, la quale consiste nel fornire alle imprese e alle associazioni di imprese tutti gli elementi necessari per provvedere utilmente alla propria difesa prima che la Commissione adotti una decisione definitiva (sentenza della Corte 31 marzo 1993, cause riunite C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 e da C-125/85 a C-129/85, Ahlström Osaakeyhtiö e a./Commissione, Racc. pag. I-1307, punto 42).
- 157 In linea di principio, soltanto i documenti che sono stati citati o menzionati nella comunicazione degli addebiti costituiscono mezzi di prova validi (sentenze del Tribunale 10 marzo 1992, causa T-11/89, Shell/Commissione, Racc. pag. II-757, punto 55, e causa T-13/89, ICI/Commissione, Racc. pag. II-1021, punto 34; in tal senso, v. anche sentenza della Corte 3 luglio 1991, causa C-62/86, AKZO/Commissione, Racc. pag. I-3359, punto 21).
- 158 Un documento può essere considerato come prova a carico soltanto quando è utilizzato dalla Commissione a sostegno dell'accertamento di un'infrazione commessa da un'impresa. Al fine di provare una violazione dei diritti della difesa nei suoi confronti, non è sufficiente che l'impresa interessata dimostri che essa non si è potuta pronunciare nel corso del procedimento amministrativo su un documento utilizzato in un qualsiasi punto della decisione impugnata. Occorre che essa dimostri che la Commissione ha utilizzato tale documento, nella decisione impugnata, come elemento probatorio di un'infrazione alla quale l'impresa avrebbe partecipato.
- 159 Nella fattispecie, la Commissione ha indicato che, nella sua risposta alla comunicazione degli addebiti, la Landesbank Hessen Thüringen Girozentrale aveva

ammesso di «aver preso parte, con la riunione del 15 ottobre 1997, ad un accordo sulla struttura delle spese da addebitare nel periodo transitorio» (punto 113 della decisione impugnata). Malgrado tale pretesa confessione figuri nella sezione intitolata «Gli argomenti delle parti sull'interpretazione dei fatti», è giocoforza constatare che la Commissione, nella decisione impugnata, ha considerato tale dichiarazione come una prova documentale a carico e l'ha dedotta come tale nei suoi scritti.

160 Orbene, la Commissione ha riconosciuto, nella sua risposta ai quesiti del Tribunale, che nessuna delle ricorrenti aveva potuto consultare le risposte alla comunicazione degli addebiti delle altre destinatarie. Ne consegue che la Commissione ha violato i diritti della difesa delle ricorrenti poiché si è fondata su documenti che queste ultime non hanno potuto consultare durante il procedimento amministrativo. Occorre quindi stralciare detti elementi quali mezzi di prova (sentenza del Tribunale 30 settembre 2003, cause riunite T-191/98 e da T-212/98 a T-214/98, Atlantic Container Line e a./Commissione, Racc. pag. II-3275, punto 338; v. anche, in tal senso, sentenza della Corte 25 ottobre 1983, causa 107/82, AEG/Commissione, Racc. pag. 3151, punti 24-30, e sentenza Cemento, cit., punto 382).

161 Riguardo alle altre prove citate dalla Commissione, è giocoforza constatare che si tratta di documenti esaminati precedentemente nel quadro dell'analisi degli accertamenti relativi all'accordo sui prezzi. Tali documenti sono solo indirettamente rilevanti per stabilire il contenuto delle discussioni tenutesi alla riunione del 15 ottobre 1997. Essi si riferiscono tutti ad un periodo anteriore a questa e permettono, al massimo, solo di stabilire il ruolo di istigatore svolto dalla GWK. Tali documenti non sono sufficienti a dimostrare la comune volontà delle ricorrenti e della GWK in merito alla conclusione di un accordo avente un oggetto manifestamente anticoncorrenziale.

162 Riguardo alle prove dirette dell'accordo sulle modalità di addebito, occorre constatare che, tenuto conto del contesto molto particolare delle presenti cause legato all'introduzione dell'euro, l'interpretazione dei verbali GWK e Commerzbank avanzata dalla Commissione suscita seri dubbi.

- 163 Infatti, l'esistenza di un accordo sulle modalità di addebito delle commissioni è strettamente legato a quella dell'accordo sui prezzi, di cui costituisce un elemento accessorio. Poiché il Tribunale è giunto alla conclusione che la Commissione non aveva provato in modo giuridicamente valido l'esistenza di un accordo sui prezzi, la validità degli accertamenti e delle valutazioni riguardo al preteso accordo sulle modalità di addebito delle commissioni ne risulta in ugual misura indebolita.
- 164 Poiché la decisione impugnata si fonda sulla constatazione di una comune volontà riguardo all'utilizzazione di commissioni esplicite espresse in percentuale, occorre ricordare che la volontà delle banche presenti alla riunione del 15 ottobre 1997 è estranea all'abbandono del sistema di commissioni implicite allora in vigore. L'adozione di commissioni esplicite deriva dal quadro normativo relativo all'introduzione dell'euro. Pertanto, la Commissione non poteva fondarsi su un'interpretazione letterale del riferimento, nel verbale Commerzbank, ad un «consenso» tra le banche sull'utilizzazione dei tassi irrevocabili di conversione e sul contemporaneo venir meno del sistema dei margini di cambio (v., in particolare, punti 95 e 106 della decisione impugnata). Tale punto, al contrario, può essere inteso come la manifestazione comune di una presa di coscienza di un cambiamento indotto dalle misure normative che regolavano l'introduzione dell'euro e concretizzatosi ulteriormente con la raccomandazione della Commissione del 23 aprile 1998.
- 165 Inoltre, l'esistenza stessa di un accordo su una struttura della commissione strettamente proporzionale all'importo cambiato contrasta con le constatazioni contenute nella decisione impugnata, secondo le quali numerose banche utilizzavano strutture miste che collegavano una componente fissa a una componente proporzionale (punto 147 della decisione impugnata). Infatti, i dati di cui disponeva la Commissione dimostrano che, durante il periodo transitorio, le ricorrenti utilizzavano differenti strutture di commissioni in quanto alcune utilizzavano commissioni esclusivamente proporzionali, mentre altre hanno mantenuto fino alla fine di tale periodo una struttura mista.

- 166 Pertanto, si deve concludere che la Commissione non è pervenuta a dimostrare in modo giuridicamente valido l'esistenza degli elementi costitutivi di una comune volontà che riveli un accordo sulle modalità di addebito delle commissioni di cambio durante la riunione del 15 ottobre 1997.

### E — *Conclusione generale*

- 167 La Commissione non ha provato in modo giuridicamente valido l'esistenza di un accordo sui prezzi dei servizi di cambio in contanti delle valute della zona euro durante il periodo transitorio e sulle loro modalità di addebito. Ne deriva che le censure relative all'inesattezza degli accertamenti in fatto constatati dalla Commissione e all'assenza di carattere probatorio degli indizi dedotti a carico devono essere dichiarate fondate.
- 168 Tenuto conto di quanto precede, il riesame in contraddittorio dei ricorsi non conduce a modificare il risultato del procedimento in contumacia. Ne consegue che l'opposizione dev'essere respinta, senza che sia necessario esaminare gli ulteriori motivi di ricorso.

### **Sulle spese**

- 169 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 Commissione, rimasta soccombente, va condannata alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) L'opposizione è respinta.**
  
- 2) La Commissione è condannata alle spese.**

Legal

Lindh

Vadapalas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 27 settembre 2006.

Il cancelliere

Il presidente

E. Coulon

H. Legal

## Indice

Fatti .....	II - 3574
Procedimento .....	II - 3579
Conclusioni delle parti .....	II - 3581
In diritto .....	II - 3583
I — Sul procedimento di opposizione .....	II - 3583
II — Sintesi dei motivi di ricorso .....	II - 3585
III — Sull'esistenza di un accordo anticoncorrenziale .....	II - 3587
A — Osservazioni preliminari .....	II - 3587
B — Sulla produzione della prova e sulla portata del controllo giurisdizionale .....	II - 3588
C — Sull'accordo relativo all'importo delle commissioni di cambio .....	II - 3591
1. Argomenti delle parti .....	II - 3591
2. Giudizio del Tribunale .....	II - 3593
a) Sull'interpretazione della decisione impugnata e sull'esistenza di un'infrazione relativa alla sussistenza di un accordo sul principio dell'esclusione della gratuità dei servizi di cambio in contanti .....	II - 3593
b) Sulle prove di un accordo relativo all'importo delle commissioni di cambio .....	II - 3595
Sulle prove relative al contesto della riunione del 15 ottobre 1997 .....	II - 3596
— Sulle quote di mercato delle banche che hanno partecipato alla riunione del 15 ottobre 1997 .....	II - 3596
— Sulle incertezze normative .....	II - 3599
— Sulle discussioni preparatorie alla riunione del 15 ottobre 1997 .....	II - 3604
	II - 3625

Sulle prove dirette relative alla riunione del 15 ottobre 1997 ..	II - 3606
— Sul verbale GWK .....	II - 3607
— Sulle dichiarazioni di singole banche durante il procedimento amministrativo .....	II - 3612
Sugli accertamenti relativi all'attuazione dell'accordo sull'ammontare delle commissioni di cambio. ....	II - 3613
Conclusioni .....	II - 3615
D — Sull'accordo relativo alle modalità di addebito delle commissioni di cambio .....	II - 3616
1. Argomenti delle parti .....	II - 3618
2. Giudizio del Tribunale .....	II - 3619
E — Conclusione generale .....	II - 3623
Sulle spese .....	II - 3623