

## Causa T-241/01

### **Scandinavian Airlines System AB** **contro** **Commissione delle Comunità europee**

«Concorrenza — Intesa — Trasporto aereo — Regolamento (CEE) n. 3975/87 — Accordi notificati — Intesa che supera l'ambito della notifica — Ripartizione dei mercati — Ammenda — Orientamenti per il calcolo delle ammende — Gravità dell'infrazione — Comunicazione sulla mancata imposizione o sulla riduzione delle ammende — Circostanze attenuanti — Competenza anche di merito»

Sentenza del Tribunale (Terza Sezione) 18 luglio 2005 . . . . . II - 2926

#### Massime della sentenza

1. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Orientamenti adottati dalla Commissione — Obbligo per questa di conformarvisi*  
*[Regolamenti (CEE) del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2, e n. 3975/87, art. 12, n. 2; comunicazione della Commissione 98/C 9/03]*

2. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Ambito normativo — Art. 12, n. 2, del regolamento n. 3975/87 — Margine di valutazione riservato alla Commissione — Adozione di orientamenti da parte della Commissione — Legittimità*  
(Regolamenti del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2, e n. 3975/87, art. 12, n. 2; comunicazione della Commissione 98/C 9/03)
3. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Gravità delle infrazioni — Valutazione secondo la natura dell'infrazione*  
(Art. 81, n. 1, CE; regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2)
4. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Gravità delle infrazioni — Obbligo di qualificare come «molto gravi» ai sensi degli orientamenti unicamente le infrazioni geograficamente molto estese — Assenza — Obbligo della Commissione di attenersi alla sua prassi decisionale precedente — Insussistenza*  
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2; comunicazione della Commissione 98/C 9/03)
5. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Gravità delle infrazioni — Obbligo di definire il mercato geografico di cui trattasi — Portata*  
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2; comunicazione della Commissione 98/C 9/03, punto 1 A)
6. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Gravità delle infrazioni — Obbligo di prendere in considerazione l'impatto concreto sul mercato — Portata*  
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2; comunicazione della Commissione 98/C 9/03)
7. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Gravità delle infrazioni — Obbligo della Commissione di attenersi alla sua prassi decisionale precedente — Insussistenza*  
(Regolamenti del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2, e n. 3975/87, art. 12, n. 2; comunicazione della Commissione 98/C 9/03)
8. *Concorrenza — Ammende — Imposizione — Necessità di un vantaggio derivato all'impresa dall'infrazione — Assenza — Presa in considerazione del profitto illecito per il calcolo dell'ammenda*  
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2; comunicazione della Commissione 98/C 9/03)

9. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Adozione da parte della Commissione di orientamenti innovativi rispetto alla sua prassi decisionale precedente — Ricorso ad un metodo di calcolo che si collega alla gravità intrinseca e alla durata dell'infrazione e che comporta una modulazione in funzione delle circostanze di quest'ultima — Legittimità*  
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2; comunicazione della Commissione 98/C 9/03)
10. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Fatturato da prendere in considerazione per il calcolo dell'ammenda — Potere discrezionale della Commissione nel rispetto del limite stabilito dall'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17*  
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2; comunicazione della Commissione 98/C 9/03)
11. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Mancata imposizione o riduzione dell'ammenda in contropartita della cooperazione dell'impresa incriminata — Necessità di un comportamento dell'impresa che facilita l'accertamento dell'infrazione da parte della Commissione — Insufficienza di una semplice volontà di cooperare*  
(Regolamento del Consiglio n. 17, artt. 11, nn. 4 e 5, e 15; comunicazione della Commissione 96/C 207/04)
12. *Concorrenza — Ammende — Importo — Potere discrezionale della Commissione — Competenza estesa anche al merito del Tribunale — Elementi che possono essere presi in considerazione da parte del giudice comunitario per ridurre l'importo dell'ammenda — Comportamento adottato dall'impresa successivamente alla decisione — Assenza di pertinenza salvo circostanze del tutto particolari*  
(Art. 229 CE; regolamento del Consiglio n. 17, art. 17)

1. L'art. 12, n. 2, del regolamento n. 3975/87, relativo alle modalità di applicazione delle regole di concorrenza alle imprese di trasporti aerei, al pari dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17, si limita a prevedere che per determinare l'importo dell'ammenda si tiene conto della gravità e della durata dell'infrazione. Questa disposizione conferisce alla Commissione un ampio margine di discrezionalità nel fissare le ammende che è, in particolare, funzione della sua

politica generale in materia di concorrenza. È in tale ambito che, per assicurare la trasparenza e il carattere oggettivo delle sue decisioni in materia di ammende, la Commissione ha adottato, nel 1998, gli orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 e dell'art. 65, n. 5, [CA] che mirano a precisare, nel rispetto del diritto di rango superiore, i criteri che essa intende applicare nell'ambito dell'esercizio del

suo potere discrezionale; ne deriva un'autolimitazione di questo potere, in quanto la Commissione è tenuta a conformarsi alle regole indicative che essa stessa si è imposta.

imprese di avere un'idea più precisa circa la politica di concorrenza che intende seguire la Commissione per assicurare la trasparenza e l'obiettività delle sue decisioni in materia di ammende.

(v. punto 64)

(v. punti 70, 75)

2. Gli orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 e dell'art. 65, n. 5, [CA], in quanto prevedono che nel valutare la gravità dell'infrazione si deve prendere in considerazione la natura propria dell'infrazione, il suo impatto concreto sul mercato, quando sia misurabile, e l'estensione del mercato geografico rilevante, rientrano al tempo stesso nell'ambito regolamentare posto dall'art. 12, n. 2, del regolamento n. 3975/87, relativo alle modalità di applicazione delle regole di concorrenza alle imprese di trasporti aerei, e nel margine di valutazione riconosciuto alla Commissione per fissare le ammende.

3. Anche se devono essere presi in considerazione la dimensione del mercato geografico interessato e l'impatto sul mercato, qualora sia misurabile, la natura delle infrazioni alle regole di concorrenza costituisce un criterio essenziale per valutare la gravità di un'infrazione.

Inoltre, non si può considerare che questi orientamenti limitino in maniera eccessiva e illegittima il margine di discrezionalità di cui dispone la Commissione nel fissare le ammende, ma devono piuttosto essere analizzati come uno strumento che consente alle

A tale riguardo, rivestono una gravità particolare, come si sottolinea negli orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 e dell'art. 65, n. 5, [CA], le restrizioni orizzontali — quali i cartelli di prezzi e di ripartizione dei mercati, o altre pratiche che pregiudicano il buon funzionamento del mercato interno — che figurano del resto tra gli esempi di intese esplicitamente dichiarate incompatibili con il mercato comune dall'art. 81, n. 1, lett. c), CE. Infatti, oltre alla grave alterazione del gioco della concorrenza che esse comportano, queste intese, in quanto obbligano le parti a rispettare

mercati distinti, spesso delimitati dalle frontiere nazionali, provocano l'isolamento di questi mercati, ostacolando così l'obiettivo principale del Trattato CE di integrazione del mercato comune.

criteri da prendere in considerazione. Inoltre, la sua precedente prassi decisionale non funge di per sé da contesto normativo per le ammende in materia di concorrenza.

(v. punto 87)

(v. punti 84-85)

4. Il fatto che gli orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 e dell'art. 65, n. 5, [CA] abbiano fatto riferimento, a titolo di semplici esempi di infrazioni qualificate come «molto gravi», solo ad infrazioni concernenti effettivamente la maggior parte degli Stati membri non può essere interpretato nel senso che solo infrazioni di una tale portata geografica possono ricevere detta qualifica. Anche supponendo che la maggior parte delle decisioni o la giurisprudenza relative a violazioni giudicate «molto gravi» abbiano riguardato restrizioni geograficamente molto estese, nulla consente di ritenere che solo queste possano essere qualificate come tali. Per contro, la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale per determinare la gravità delle infrazioni e fissare l'ammenda in funzione di un gran numero di elementi che non derivano da un elenco vincolante o esauriente di

5. Allorché procede alla valutazione della gravità di un'infrazione alle regole di concorrenza e deve, conformemente al punto 1 A degli orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 e dell'art. 65, n. 5, [CA], prendere in considerazione l'estensione geografica del mercato rilevante, la Commissione non deve, a tal fine, definire con precisione quali siano i mercati rilevanti, ma solo valutare il carattere più o meno esteso della zona geografica del o dei mercati interessati. Inoltre, anche per constatare un'infrazione, la Commissione non è tenuta a definire con precisione i mercati rilevanti allorché gli accordi hanno chiaramente per oggetto di restringere la concorrenza.

(v. punto 99)

6. Secondo gli orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione

dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 e dell'art. 65, n. 5, [CA], la Commissione, al fine di valutare la gravità dell'infrazione, deve prendere in considerazione il suo impatto concreto sul mercato solo qualora esso sia misurabile. Perciò, allorché essa si trova in presenza di un accordo globale mirante a sopprimere la concorrenza potenziale, il cui effetto concreto è per ipotesi difficilmente misurabile, la Commissione non è tenuta a dimostrare con precisione l'impatto concreto dell'intesa sul mercato e a quantificarlo, ma può attenersi a stime di probabilità di un tale effetto.

(v. punto 122)

7. La precedente prassi decisionale della Commissione non funge di per sé da contesto normativo per le ammende in materia di concorrenza, poiché quest'ultimo è definito dal regolamento n. 17 o dei regolamenti settoriali equivalenti quale il regolamento n. 3975/87, relativo alle modalità di applicazione delle regole di concorrenza alle imprese di trasporti aerei, e dagli orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione all'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 e dell'art. 65, n. 5, [CA]. Il fatto che la Commissione abbia ritenuto in passato che infrazioni di un certo tipo dovessero essere qualificate come «gravi» non può quindi privarla della possibilità di consi-

derarle, in un caso successivo, come «molto gravi» se ciò risulta necessario per assicurare l'attuazione della politica comunitaria della concorrenza.

(v. punto 132)

8. La circostanza che un'impresa non abbia tratto alcun vantaggio da un'infrazione alle regole di concorrenza non può impedire l'irrogazione di un'ammenda, poiché diversamente quest'ultima perderebbe il suo carattere dissuasivo. Ne consegue che la Commissione non è tenuta, ai fini della fissazione delle ammende, a dimostrare che l'infrazione ha procurato un vantaggio illecito alle imprese considerate né a prendere in considerazione l'eventuale assenza di vantaggi tratti dall'infrazione di cui trattasi.

A tale riguardo, se il punto 5, lett. b), degli orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 e dell'art. 65, n. 5, [CA], che contiene una serie di osservazioni generali, prevede, secondo le circostanze, che siano presi in considerazione taluni elementi obiettivi quali il contesto economico specifico, il vantaggio economico o finanziario realizzato dagli autori dell'infrazione, adeguando di conseguenza gli importi delle ammende, tali indicazioni non significano tuttavia che la Commissione si sia

ormai imposta l'onere di dimostrare in qualsiasi caso, ai fini della determinazione dell'ammenda, il vantaggio economico connesso all'infrazione accertata. Esse rispecchiano unicamente la sua volontà di prendere maggiormente in considerazione tale elemento e di adottarlo come base di calcolo delle ammende, purché essa sia stata in grado di valutarlo, anche se solo approssimativamente.

nell'ambito degli importi previsti dagli orientamenti per le varie categorie di infrazioni («poco gravi», «gravi» e «molto gravi»).

(v. punto 160)

(v. punti 146-147)

9. Gli orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 e dell'art. 65, n. 5, [CA], hanno introdotto un nuovo approccio per il calcolo delle ammende. Infatti, mentre precedentemente la prassi della Commissione consisteva nel calcolare l'ammenda in proporzione al fatturato delle imprese interessate, gli orientamenti si basano piuttosto sul principio del forfait, in quanto l'importo di base viene ormai determinato in termini assoluti, in funzione della gravità intrinseca dell'infrazione, successivamente maggiorato in funzione della durata, e infine modulato in funzione delle circostanze aggravanti o attenuanti. In tale metodo, espressamente convalidato dalla giurisprudenza, il fatturato interviene solo come criterio secondario per modulare l'ammenda
10. In materia di fissazione dell'importo delle ammende nelle questioni di concorrenza, il solo riferimento esplicito al fatturato contenuto nell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 riguarda il limite massimo che non può essere superato dall'importo di un'ammenda, tale limite intendendosi riferito al fatturato complessivo. Nel rispetto di tale limite, la Commissione può, in linea di principio, fissare l'ammenda a partire dal fatturato di sua scelta, in termini di base geografica e di prodotti interessati, senza essere tenuta a considerare necessariamente il fatturato complessivo ovvero quello realizzato sul mercato geografico o ancora sul mercato dei prodotti di cui trattasi. Inoltre, se è vero che gli orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 e dell'art. 65, n. 5, [CA] non prevedono il calcolo delle ammende in funzione di un determinato fatturato, è altresì vero che essi non ostano a che sia preso in considerazione un determinato fatturato, purché la scelta della Commissione non sia viziata da un errore manifesto di valutazione.

Ne deriva che, ai fini della determinazione dell'importo dell'ammenda, la Commissione è libera di prendere in considerazione il fatturato di sua scelta, purché questo non appaia irragionevole in funzione delle circostanze della fattispecie. Inoltre, la Commissione non è tenuta, in sede di determinazione dell'ammontare dell'ammenda, ad assicurare, nel caso in cui sono inflitte ammende a diverse imprese coinvolte in una stessa infrazione, che gli importi finali delle ammende scaturiti dal suo calcolo per le imprese interessate riflettano qualsiasi differenza tra le imprese stesse in ordine al loro fatturato complessivo.

volontà di un'impresa di cooperare nel corso del procedimento amministrativo di applicazione delle regole di concorrenza dinanzi alla Commissione è priva di significato.

Parimenti, una riduzione dell'ammenda per la collaborazione offerta nel procedimento amministrativo è giustificata soltanto se il comportamento dell'impresa di cui trattasi ha consentito alla Commissione di accertare l'esistenza di un'infrazione con minore difficoltà e, eventualmente, di mettervi fine.

(v. punti 165-166)

11. Il punto D, n. 2, primo trattino, della comunicazione sulla mancata imposizione o sulla riduzione delle ammende nei casi di intesa tra imprese prevede una riduzione solo per l'impresa che «fornisce alla Commissione informazioni, documenti o altri elementi probatori che contribuiscono a confermare la sussistenza dell'infrazione» e non per l'impresa che ha solo la volontà di cooperare o si limita a cooperare con la Commissione. Ne deriva che la semplice

Infine, una collaborazione all'inchiesta che non oltrepassa quanto incombe alle imprese in forza dell'art. 11, nn. 4, e 5, del regolamento n. 17 o delle disposizioni equivalenti contenute nei regolamenti settoriali non giustifica una riduzione dell'ammenda.

(v. punti 212-213, 218)

12. La riduzione di un'ammenda da parte del giudice comunitario nell'ambito della sua competenza anche di merito, ai sensi dell'art. 229 CE, in considerazione del comportamento tenuto successivamente all'emanazione della decisione con cui viene inflitta un'ammenda, anche se fosse possibile, potrebbe in ogni caso essere operata dal giudice comunitario solo con grande circospezione e in circostanze del tutto particolari. Una tale prassi potrebbe essere percepita come un incentivo a commettere infrazioni speculando su una possibile riduzione dell'ammenda in seguito alla modifica del comportamento dell'impresa successivamente alla decisione.

(v. punti 226, 228)