

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS  
DEL 16 E 17 GIUGNO 1975 <sup>1</sup>

Indice

Premesse generali .....	2050
I — Caratteristiche del mercato dello zucchero .....	2051
II — L'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero .....	2053
III — La concertazione fra produttori europei .....	2059
IV — Applicazione delle norme sulla concorrenza al settore agricolo ..	2064
V — Mezzi di carattere generale relativi alla forma .....	2067
VI — Protezione del mercato italiano — Problema delle importazioni di zucchero .....	2069
VII — Protezione del mercato olandese .....	2078
VIII — Protezione del mercato della Repubblica federale di Germania ..	2093
IX — Concertazione relativa alle gare per l'attribuzione delle restituzioni sullo zucchero comunitario esportato nei paesi terzi .....	2111
X — Sanzioni pecuniarie inflitte alle ricorrenti .....	2118
Conclusioni .....	2130

<sup>1</sup> — Traduzione dal francese.

*Signor presidente,  
signori giudici,*

### Premesse generali

Sin dalla fine della prima stagione successiva all'entrata in vigore del regolamento di base del Consiglio n. 1009/67 (relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero), la Commissione delle Comunità europee veniva a conoscenza di certi ostacoli frapposti alla libertà degli scambi comunitari del suddetto prodotto.

A parte i rifiuti di vendita lamentati da alcuni utilizzatori, essa era altresì al corrente di un complesso di circostanze quali:

- il raggruppamento dei produttori tedeschi, dopo il 1° luglio 1968, in uffici di vendita con zone di attività rigidamente delimitate, e l'intervento del Bundeskartellamt di Berlino presso una di tali organizzazioni, la *Südzucker-Verkauf*, per ottenere informazioni in merito a taluni contratti stipulati dall'interessata coi suoi rappresentanti di commercio, nonché agli sconti di fedeltà da essa concessi;
- l'accordo concluso per la stagione 1968/1969 fra gli zuccherieri francesi, sotto l'egida della «Association de défense des intérêts économiques agricoles et sucriers», accordo sul quale la Commissione, pur avendone ricevuto notifica il 31 ottobre 1968, non prendeva posizione;
- la conclusione di accordi di collaborazione anche fra i produttori olandesi, accordi la cui valutazione alla luce dell'art. 85 del trattato veniva intrapresa dalla Commissione, nell'ambito di un procedimento che non è stato ancora portato a termine,
- infine, lo scatenarsi nei Paesi Bassi, nel marzo 1969, di una «guerra dei prezzi» dello zucchero.

Poiché i suddetti elementi facevano presumere l'esistenza di pratiche restrittive della concorrenza sul mercato comunita-

rio, fin dal 1969 la Commissione, in conformità al regolamento del Consiglio n. 17/62, procedeva a controlli e raccoglieva informazioni presso numerosi produttori, commercianti ed utilizzatori di zucchero.

Terminate queste indagini, il 31 maggio 1972 essa iniziava d'ufficio il procedimento contemplato dall'art. 3, n. 1, dello stesso regolamento, nei confronti di 22 produttori ed organizzazioni di vendita, nonché membri di queste, che realizzano circa i 9/10 della produzione comunitaria.

Gli addebiti mossi alle imprese venivano a queste notificati fra il 24 e il 29 luglio successivo; alle interessate era impartito un termine di due mesi per presentare, in propria difesa, osservazioni scritte.

Avendo esse ottemperato a tale invito, i loro rappresentanti venivano poi sentiti oralmente — com'è prescritto dall'art. 19, n. 1, del regolamento n. 17 — da funzionari delle direzioni generali concorrenza e agricoltura della Commissione, alla presenza di funzionari degli Stati membri interessati.

Infine, dopo aver sentito, il 5 dicembre 1972, il parere del comitato consultivo in materia d'intese e di posizioni dominanti, la Commissione adottava, il 2 gennaio 1973, in forza degli artt. 85 e 86 del trattato, la decisione «Industria europea dello zucchero», notificata a 22 imprese, alle quali si ingiunge di porre immediatamente fine alle infrazioni constatate, mentre a 16 di esse vengono inflitte ammende per un totale di 9 milioni di unità di conto.

Solo queste ultime imprese hanno impugnato dinanzi a voi la decisione, chiedendone, in via principale, l'annullamento e, in via subordinata, la riforma per quanto riguarda l'entità delle ammende.

A prescindere dalla recente causa Frubo, è la prima volta, mi sembra, che siete posti direttamente di fronte al problema dell'applicazione delle norme del trattato in materia di concorrenza alla produzione e al commercio di un prodotto agri-

colo (art. 42 del trattato) sottoposto ad organizzazione comune del mercato (art. 40).

Su questo problema viene ad innestarsene un altro: quello del se gli strumenti e i congegni contemplati da un regolamento relativo all'organizzazione comune dei mercati e dalle norme comunitarie per la sua attuazione, da un lato, ed i regimi mantenuti in vigore o istituiti nello stesso settore dalle autorità nazionali, dall'altro, siano atti a garantire o a consentire, qualora non esistano intese, né abusi di posizione dominante, la libera circolazione del prodotto considerato e la libera concorrenza fra produttori.

Questo problema, che verrà probabilmente a porsi sempre più di frequente agli organi comunitari, non è nuovo per le autorità preposte alla vigilanza sul rispetto delle norme anti-trust negli Stati membri. È lo stesso problema delle intese che, secondo l'art. 59 dell'ordinanza francese 30 giugno 1945 «risultano dall'applicazione di un testo legislativo o regolamentare»; esso coincide pure con quello delle «intese fra imprenditori agricoli od associazioni d'imprenditori agricoli», espressamente contemplate dalla legge tedesca sulla concorrenza (§ 100, n. 1, GWB).

Sul piano comunitario, data l'interferenza delle norme relative alla concorrenza con le organizzazioni comuni di mercato per i prodotti agricoli, assume particolare rilievo il regolamento del Consiglio n. 26/62, il cui art. 2 stabilisce che l'art. 85, n. 1, del trattato non si applica agli accordi, decisioni e pratiche concordate che costituiscono parte integrante di un'organizzazione nazionale di mercato o che sono necessari per il conseguimento degli obiettivi enunciati nell'art. 39 del trattato.

Queste considerazioni spiegano perché mi sia parso opportuno, prima di addentrarmi nell'esame dei ricorsi, esporre le principali caratteristiche del mercato dello zucchero e definire il contesto normativo nel quale va inquadrato il comportamento delle ricorrenti.

## I — *Caratteristiche del mercato dello zucchero*

Fin da epoca lontanissima, lo zucchero e le materie prime da cui esso deriva (canna o barbabietola) hanno costituito oggetto, sul piano nazionale, di interventi della pubblica amministrazione e di accordi fra gli operatori economici.

Anche attualmente, non vi è paese in cui il settore saccarifero sia abbandonato al libero gioco delle forze del mercato.

Sul rispettivo sviluppo della coltivazione della barbabietola e della canna da zucchero, e sulla concorrenza fra i prodotti ottenuti dalle due piante, hanno influito in modo decisivo i sussidi attribuiti ai produttori di zucchero di barbabietola.

Senza risalire ai provvedimenti adottati da Napoleone I all'epoca del blocco continentale, per incoraggiare la produzione saccarifera, gli interventi pubblici cominciavano ad assumere importanza rilevante, in Europa, a partire dalla seconda metà del XIX secolo, e si concretavano in molteplici provvedimenti dei governi nazionali, intesi a favorire e sostenere l'attività dei bioticoltori e dei produttori di zucchero. Quali che fossero le modalità d'applicazione di tali provvedimenti, il loro finanziamento gravava in definitiva sui consumatori o sui contribuenti, a tal punto che, fin dal 1843, Lamartine, poeta ed uomo politico, poteva dichiarare all'assemblea nazionale:

«Non so come osate chiamare industria nazionale quella della produzione di zucchero. Di nazionale essa ha solo gli oneri che, per causa sua, gravano sul paese».

Questi orientamenti politici portavano ad un dumping su larga scala, e ad una conseguente caduta dei corsi sul mercato mondiale, compromettendo così lo sviluppo dei paesi produttori di canna.

Per reazione, gli interventi dei pubblici poteri o gli accordi privati suscitavano, sul piano internazionale, tentativi miranti ad organizzare in senso più o meno liberale la produzione e gli scambi e, contemporaneamente, a garantire una certa stabilità del mercato e ad adeguare, senza eccessive scosse, il volume della pro-

duzione a quello del consumo. Si può citare, in proposito, la convenzione firmata a Bruxelles il 5 marzo 1902 e, ultimo in ordine cronologico, l'«International Sugar Agreement», in forza del quale venivano fra l'altro fissate delle quote all'esportazione, per i paesi che siano esportatori netti.

A dire il vero, il mercato mondiale dello zucchero è un mercato molto ristretto, riservato alle eccedenze, che non rappresenta certo più del 15 % della produzione mondiale. Già nel 1960, i 2/3 dello zucchero oggetto di scambi internazionali erano venduti a prezzi speciali, garantiti e fissati mediante accordi; il prezzo mondiale, qual era definito dall'accordo internazionale per lo zucchero, si applicava soltanto ad un terzo, circa, degli scambi internazionali del prodotto.

Questa sproporzione si è poi ulteriormente accentuata: su una produzione mondiale di 80 milioni di tonnellate, nel 1974, 55 milioni erano destinati al consumo negli stessi paesi produttori. Il resto, pari a 25 milioni di tonnellate, vale a dire poco più di un terzo della produzione, costituiva oggetto del commercio internazionale. Tuttavia, per 13 milioni di tonnellate gli scambi avvenivano nell'ambito di accordi bilaterali, come il «Sugar Act» americano, il «Commonwealth Agreement» o l'accordo fra Cuba e l'Unione Sovietica, costituendo così dei mercati preferenziali. I quantitativi effettivamente immessi sul mercato mondiale sono perciò stimati in soli 12 milioni di tonnellate. Tenuto conto di tale situazione, questo mercato, molto sensibile alle crisi politiche od economiche, si trova altresì esposto alla speculazione. Esiste, ad esempio, uno stretto rapporto fra il movimento delle scorte e l'andamento delle quotazioni, nonostante i moderni sistemi di distribuzione e di trasporto, che normalmente dovrebbero rendere inutile la costituzione di ingenti scorte.

Benché possano, in una certa misura, essere giustificate dalla brevità della campagna saccarifera propriamente detta e dalla necessità di garantire la saldatura fra una stagione e l'altra, le scorte hanno

soprattutto carattere speculativo. È sufficiente l'effettiva carenza di poche centinaia di migliaia di tonnellate per determinare l'improvvisa ascesa dei prezzi al di sopra del più elevato costo di produzione o, inversamente, la disponibilità di eccedenze, note o presunte, dell'ordine di uno o due milioni di tonnellate, per far crollare i prezzi ad un livello inferiore al normale costo di produzione.

Queste variazioni risultano ancor più accentuate dagli effetti della speculazione sui mercati a termine di New-York, Londra e Parigi. Vi è motivo di ritenere che i periodi di scarsità — comunque relativa — della merce, non siano altro che episodi transitori nella tendenza della produzione ad un sempre maggiore accrescimento, tendenza che il consumo è lungi dal seguire. Nei paesi fortemente industrializzati, infatti, l'entità del consumo aumenta praticamente solo in proporzione dello sviluppo demografico, il cui tasso resta affatto moderato; nei paesi del Terzo Mondo, invece, in cui l'aumento della popolazione è notevole, il consumo subisce il freno costituito dal basso tenore di vita.

Quanto al mercato comunitario, esso era una volta caratterizzato, come il mercato mondiale, da una netta tendenza alla sovrapproduzione.

Durante le quattro annate 1968/69-1971/72 prese in considerazione nelle presenti cause, la produzione comunitaria complessiva di zucchero bianco passava da 6 800 000 a circa 8 100 000 tonnellate.

Contemporaneamente, il consumo aumentava solo da 5 900 000 a 6 500 000, cioè di 120 000-150 000 tonnellate l'anno.

L'eccedenza della produzione rispetto al consumo era quindi, nella Comunità, dell'ordine dell'11-24 %.

Se si procede ad una ripartizione di tali dati fra i cinque Stati membri — considerando il Belgio e il Lussemburgo come una sola entità — si constata che due paesi, la Francia ed il Belgio, hanno sempre avuto una produzione eccedentaria,

mentre per gli altri il bilancio è risultato in equilibrio ovvero deficitario. Per l'Italia il disavanzo ha carattere strutturale.

Nel periodo considerato, eccettuate le importazioni in Italia, le correnti di scambio nell'ambito della Comunità non hanno registrato incrementi notevoli.

Quanto alle esportazioni comunitarie di zucchero bianco sul mercato mondiale, esse sono passate da 1 100 000 tonnellate nel 1968/69 ad 1 600 000 tonnellate nel 1971/72.

## *II — L'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero*

Col regolamento n. 1009/67 si mirava a disciplinare questo particolare settore produttivo, cercando di conciliare obiettivi tanto contraddittori quanto la garanzia di un equo tenore di vita per i bieticoltori, la stabilizzazione dei mercati, la sicurezza degli approvvigionamenti, l'incremento della produttività secondo criteri razionali e, infine, un ragionevole livello dei prezzi al consumo.

A rigore, soltanto all'aspetto agricolo della produzione di zucchero, cioè in sostanza alla coltivazione delle barbabietole, avrebbero dovuto applicarsi le disposizioni del trattato riguardanti l'agricoltura, mentre l'industria saccarifera avrebbe dovuto essere sottoposta, come le altre industrie della Comunità, al regime generale, vale a dire, fra l'altro, alle norme sulla concorrenza. E potrebbe apparire illogico il far derivare il prezzo del prodotto da tutelare — la barbabietola o, in via accessoria, la canna da zucchero — dal prezzo del prodotto trasformato, quello dello zucchero. Tuttavia, com'è stato osservato dalla Commissione nelle sue primitive proposte per l'organizzazione del mercato, «in ragione delle peculiarità del commercio delle barbabietole, il reddito dei bieticoltori poteva essere garantito solo tramite il prezzo dello zucchero».

Era d'altronde impossibile giungere ad ottenere, in tutti gli Stati membri, prezzi omogenei per le barbabietole, considerando fra l'altro che le modalità vigenti

per i rapporti fra bieticoltori e zuccherieri presentavano notevoli divergenze. Del resto, anche il mercato mondiale dello zucchero assume come base il prezzo dello zucchero bianco.

Seguendo, in proposito, l'orientamento della precedente disciplina olandese, gli autori del regolamento n. 1009/67 tentavano quindi di superare l'ostacolo col prendere in considerazione la fase del prodotto trasformato. All'agricoltore veniva garantito un equo prezzo solo indirettamente, mediante la correlazione stabilita fra il prezzo d'intervento in vigore per una determinata zona di produzione e il prezzo delle barbabietole.

Ciò premesso, le disposizioni del regolamento n. 1009/67 che più direttamente riguardano le presenti cause vertono sul regime dei prezzi, sui contingenti nazionali e sul sistema delle sovvenzioni; esse abbracciano e delimitano il mercato, tanto nella fase della produzione, quanto sul piano dei prezzi.

Lo zucchero bianco delle nostre industrie è un prodotto omogeneo e assolutamente standardizzato. È il prezzo, più che la marca, che determina la scelta dell'acquirente.

Cionondimeno, la normativa comunitaria postula — ai fini, fra l'altro, dell'acquisto da parte degli enti d'intervento — che esistano quattro qualità di zucchero.

Fra queste quattro qualità, la III («qualità o categoria standard», qualità tipo della Borsa di Parigi per lo zucchero bianco) è teoricamente la più importante: è per questa categoria che, a norma degli artt. 2 e 3 del regolamento di base, vengono annualmente fissati il prezzo indicativo e quello d'intervento.

Dico «teoricamente», perché di fatto detta qualità non veniva prodotta dagli zuccherifici di taluni paesi, che offrivano soltanto i tipi più costosi (categorie I e II).

Per contro, le industrie di trasformazione consideravano soddisfacente, per la loro attività, la categoria III. In particolare, gli industriali dolciari tedeschi, che desideravano rifornirsi di zucchero di questa

categoria, si vedevano opporre, poco dopo l'attuazione dell'organizzazione comune del mercato, un reciso rifiuto da parte dell'industria saccarifera. Il ricorrere allo zucchero di tale categoria prodotto negli altri Stati membri non appariva di alcuna utilità, poiché le relative spese di trasporto corrispondevano press'a poco al supplemento di prezzo richiesto per la categoria immediatamente superiore. Questa situazione provocava, nel 1969, l'apertura di un'inchiesta del Bundeskartellamt, alla quale, tuttavia, pare non sia stato dato seguito.

La produzione dei tipi di zucchero più costosi era inoltre favorita dal sistema comunitario dell'intervento: per lo zucchero di I categoria offerto all'intervento, il produttore ottiene un prezzo nettamente più elevato di quello dello zucchero di II categoria, e superiore alle spese effettive connesse alla trasformazione.

In un secondo momento, i produttori ottenevano che la qualità II, più cara, venisse riconosciuta come qualità standard, al posto della qualità III, che essi sostenevano non essere richiesta; ciò determinava un aumento, pari a 0,50 u.c. il quintale, del margine di trasformazione delle raffinerie, margine che nel 1971/72 era già stato ampliato di 0,88 u.c. il quintale.

Veniamo ora alle disposizioni relative ai prezzi.

In origine, la Commissione aveva proposto al Consiglio di orientare la produzione e il commercio dello zucchero — come nelle altre organizzazioni di mercato — esclusivamente mediante il regime dei prezzi, mentre il contingentamento della produzione avrebbe dovuto essere previsto solo come un estremo rimedio per stabilizzare il mercato in caso di grave squilibrio.

Ora, in seguito a pressioni delle delegazioni tedesca ed italiana, che avevano fatto proprio il modo di vedere dei bieticoltori e degli zuccherieri nazionali, e con l'appoggio, del resto, dell'Assemblea parlamentare europea (risoluzione 20 gennaio 1965), accanto al regime dei prezzi, e in collegamento con esso, veni-

va instaurato il sistema delle quote nazionali.

Benché non comprenda direttamente nella propria sfera d'applicazione la fase del commercio all'ingrosso e al minuto, l'organizzazione comune del mercato dello zucchero è caratterizzata, rispetto alle altre organizzazioni di mercato, da una disciplina di massima, «a valle», molto spinta in materia di prezzi, e che risale dal prodotto finito al prodotto greggio. Il prezzo indicativo è stato fissato per lo zucchero bianco, prodotto di prima trasformazione o addirittura prodotto finale, mentre nelle altre organizzazioni il prezzo indicativo è stabilito per la materia prima agricola. Ciò dipende dal fatto che, come abbiamo visto, in generale la barbabietola da zucchero, come tale, non è un prodotto praticamente atto ad essere messo in commercio ed esportato.

Com'è noto, il regolamento n. 1009/67 stabilisce che il Consiglio fissi annualmente, almeno per quanto riguarda lo zucchero prodotto nell'ambito del mercato comune, un prezzo indicativo e un prezzo d'intervento, di cui sarà opportuno ricordare la rispettiva funzione in un'organizzazione comune di mercato.

Il primo risponde ad un fine economico: è il prezzo al quale — o intorno al quale — sarebbe auspicabile che avvengano gli scambi sul mercato intracomunitario.

Il prezzo d'intervento è il prezzo che gli enti a ciò autorizzati dagli Stati membri hanno l'obbligo di pagare per lo zucchero che venga loro offerto dai produttori. Fissato ad un livello lievemente inferiore a quello del prezzo indicativo, esso ha lo scopo di consentire la circolazione del prodotto considerato; è, tuttavia, anche un prezzo garantito, un prezzo minimo, nel senso che il normale effetto dell'intervento dovrebbe garantire agli operatori economici che il prezzo di mercato non possa scendere, in linea di massima, salvo eccezioni limitate nel tempo e nello spazio, al di sotto del prezzo d'intervento.

Sotto questo profilo, il regolamento n. 1009 non differisce in alcun modo, quanto agli obiettivi perseguiti, dalla maggior

parte dei testi che disciplinano le organizzazioni comuni di mercato dei prodotti agricoli. La Commissione, che ha avuto modo, in occasione di numerose controversie relative all'attuazione di tali organizzazioni, di definire dinanzi a questa Corte il significato e la portata delle nozioni di prezzo indicativo e prezzo d'intervento, non può quindi, nelle presenti cause, discostarsi dalla posizione ch'essa ha costantemente assunto.

Tuttavia, il regime che si applica allo zucchero non segue, per quanto riguarda il metodo di fissazione dei prezzi, lo schema tradizionale valido in altri settori.

In quello dei cereali, ad esempio, il prezzo indicativo di base e il prezzo d'intervento vengono fissati per la zona di produzione più deficitaria (Duisburg, in Germania), che è al tempo stesso una regione di forte consumo; i prezzi derivati diminuiscono con la distanza da tale zona.

Si ha quindi una effettiva regionalizzazione dei prezzi.

Ora, per lo zucchero è stato adottato il sistema inverso.

Il prezzo indicativo comune ed il prezzo d'intervento vengono fissati per la zona di produzione più eccedentaria della Comunità, cioè per la regione costituita dagli otto dipartimenti saccariferi della Francia settentrionale. Tale prezzo vale anche per i tre Stati del Benelux e per la Germania.

Non è contemplata una vera e propria regionalizzazione dei prezzi, come nel settore dei cereali.

È vero che le regioni che sono nel contempo produttrici e consumatrici di zucchero si trovano relativamente vicine le une alle altre, e che gli Stati membri — con la notevole eccezione dell'Italia e, forse, del Lussemburgo — sono praticamente in grado di coprire con la propria produzione il loro intero fabbisogno di zucchero direttamente destinato all'alimentazione.

Prima conseguenza di tale situazione, connessa d'altra parte ai fattori naturali

e climatici, è il fatto che gli scambi non superano quasi mai l'ambito regionale.

Prezzi indicativi e d'intervento derivati sono stati fissati solo per l'Italia e per i dipartimenti francesi d'oltremare.

La regionalizzazione dei prezzi per la zona deficitaria più distante (Palermo) avviene mediante l'aggiunta delle spese del trasporto dalla Francia settentrionale in Italia. Poiché i prezzi derivati si discostano, nel senso di un aumento, dai prezzi fissati per la principale zona di produzione, questo sistema ha inoltre l'effetto di favorire i produttori marginali.

In tal modo, sulla posizione concorrenziale dei produttori non influisce affatto la loro ubicazione rispetto alla zona principale di produzione, ma piuttosto il grado di autosufficienza delle zone di consumo.

In un certo senso, l'organizzazione comune ha così sostituito le norme interne relative alla perequazione delle spese di trasporto. La vicinanza o la distanza rispetto alla zona principale di produzione incide, almeno per quanto riguarda l'Italia, in misura modesta sui redditi dei produttori che sono situati entro la forcina prezzo indicativo — prezzo d'intervento.

Dato che, salvo rare eccezioni, gli zuccherifici nazionali si trovano, rispetto alle regioni di consumo all'interno di un paese, in una posizione più favorevole di quella dei produttori di zucchero degli altri Stati membri, era prevedibile che gli scambi intracomunitari sarebbero rimasti ad un livello piuttosto basso, anche nell'ipotesi di una ripartizione ottimale del prodotto e di una riduzione al minimo delle spese di trasporto.

Infine, il prezzo d'intervento, prezzo garantito, deve situarsi fra il ricavo del bieticoltore ed il prezzo che, formandosi sul mercato, dovrebbe, in linea di massima, tendere a raggiungere il prezzo indicativo.

Fra questi due poli, il Consiglio ha dovuto tener conto della necessità di garantire agli agricoltori un equo potere d'acquisto, in modo da evitare involuzioni

nella coltura delle barbabietole. Inoltre, mentre per i cereali la differenza fra prezzo indicativo e prezzo d'intervento ammonta all'8 %, per lo zucchero gli autori del regolamento hanno limitato lo scarto al 5 %. Questo divario è stato considerato sufficiente, dato che, a differenza di quanto avviene per la maggior parte dei prodotti agricoli, il commercio dello zucchero, prodotto di buona conservazione, implica rischi limitati.

Le precedenti considerazioni spiegano il fatto che il prezzo d'intervento sia stato fissato ad un livello relativamente elevato, particolarmente remunerativo, almeno per le imprese più efficienti e meglio ubicate.

Ma questa circostanza — si dirà — avrebbe dovuto indurre i produttori che disponessero di eccedenze ad offrirle agli enti d'intervento, i quali, entro i limiti delle quote nazionali, hanno l'obbligo di acquistare tutto lo zucchero che venga loro offerto. Detti enti possono rivenderlo sul mercato interno solo ad un prezzo superiore a quello d'intervento; essi sono unicamente autorizzati a praticare un prezzo inferiore per lo zucchero destinato alla denaturazione, oppure a cedere il prodotto al prezzo mondiale, qualora esso venga esportato nei paesi terzi, come si trova ovvero previa trasformazione.

Ora, è chiaro che, durante il periodo in esame, il sistema dell'intervento ha funzionato pochissimo — e male —, determinando delle perdite, in quanto gli enti competenti hanno venduto solo, a condizioni inferiori al prezzo d'intervento, zucchero destinato alla denaturazione o all'esportazione fuori della Comunità.

La Commissione avrebbe potuto, a quanto pare, nell'ipotesi che quantitativi rilevanti fossero stati acquistati nell'ambito dell'intervento, mantenere i corsi del mercato ad un livello molto vicino a quello del prezzo d'intervento, finché la produzione risultasse manifestamente eccedentaria. Questa circostanza si verificava nella fattispecie, dato che la produzione, durante il periodo considerato, superava in media del 16 % il consumo interno.

Dal canto loro, i produttori avrebbero avuto in linea di massima interesse ad offrire le proprie eccedenze agli enti d'intervento — e quindi al prezzo minimo garantito — e qualora, sul libero mercato, il prezzo dello zucchero avesse mostrato la tendenza a situarsi, a causa della pressione esercitata dalle eccedenze, ad un livello inferiore.

Si è tuttavia costretti ad ammettere che tale situazione non si è mai creata, in misura significativa, neppure nei paesi fortemente eccedentari, come la Francia ed il Belgio. È invece accertato che, salvo poche eccezioni, i produttori di questi paesi, ed in particolare la Raffinerie tirlémontoise, hanno mostrato una netta riluttanza ad offrire zucchero agli enti d'intervento (e ciò a prescindere dai motivi che possano essere addotti per giustificare questo atteggiamento negativo).

La vera ragione di tale comportamento risiede senza dubbio nella circostanza che i suddetti enti rappresentavano, per i produttori, dei pericolosi potenziali concorrenti, capaci di esercitare una notevole influenza sul mercato, qualora avessero potuto parteciparvi in misura abbastanza consistente.

Inoltre, il comportamento stesso costituisce, a mio avviso, la riprova del fatto che il prezzo garantito era stato fissato ad un livello più elevato di quello che sarebbe stato necessario per prevenire il rischio di una riduzione della coltura delle barbabietole, a parte il fatto che sarebbe stata auspicabile, nella Comunità, una migliore distribuzione di tale coltura.

Infine, queste constatazioni mi portano a ritenere che in realtà, nonostante la pressione delle eccedenze, era stata in un certo senso creata una scarsità artificiale, con l'ausilio delle restituzioni all'esportazione e dei premi di denaturazione che costituivano un innegabile vantaggio per l'industria saccarifera.

La caratteristica più notevole dell'organizzazione del mercato dello zucchero, quella che la distingue da tutte le altre organizzazioni di mercato della Comunità economica europea, consiste nella fissazione di quote di produzione.

Questo regime veniva instaurato, in via transitoria, dall'art. 23, n. 1, del regolamento n. 1009/67, per un periodo che scadeva il 1° luglio 1975; sappiamo, però, ch'esso è stato recentemente prorogato, con la riserva di una modifica delle quote.

In contrasto, quindi, con le iniziali proposte della Commissione, questa organizzazione di mercato non implica un'effettiva libertà di produzione. Essa giunge, in pratica, ad un contingentamento del prodotto.

Le quote nazionali di base, espresse in zucchero bianco, venivano fissate, per ciascuno degli Stati membri, tenendo conto di un obiettivo comunitario globale di produzione dell'ordine di 6 480 000 tonnellate annue. Dette quote ammontavano, per il periodo che c'interessa, a 1 750 000 tonnellate per la Repubblica federale di Germania, 2 400 000 tonnellate per la Francia, 1 230 000 tonnellate per l'Italia, 550 000 tonnellate per i Paesi Bassi ed un quantitativo pari a quest'ultimo per il Belgio e il Lussemburgo, tenuto conto che la produzione è praticamente inesistente nel Granducato.

Le quote nazionali, calcolate in base al volume di produzione stabilito come obiettivo comunitario, vengono ripartite, dalle autorità nazionali di ciascuno Stato, fra gli zuccherifici e le imprese compresi nel loro territorio, in funzione della loro produzione media annua durante un periodo di riferimento, nonché dell'entità della quota nazionale.

In collegamento col regime dei prezzi, questo sistema tende a limitare la produzione e a favorire la specializzazione regionale, garantendo al tempo stesso un livello minimo di produzione, anche nelle zone meno adatte alla bieticoltura. La specializzazione regionale dovrebbe quindi riguardare, come vedremo, la produzione che superi le quote di base.

In effetti, il contingentamento della produzione mira anche a garantire i prezzi. Questa garanzia, al livello del prezzo d'intervento, venne offerta in origine non già per il 100 % di quello che era, secondo le stime, il consumo comunitario per

l'alimentazione umana, bensì per il 105 % di tale consumo.

Dopo aver subito un forte incremento nel corso degli anni precedenti al 1964/65, in conseguenza sia dell'aumento del consumo pro capite, sia dello sviluppo demografico, il consumo di zucchero destinato all'alimentazione umana presentava una tendenza molto meno rapida e netta all'aumento; per il consumo pro capite si registrava perfino un parziale regresso, in Germania, nel Belgio e nei Paesi Bassi.

Da ciò si desume che il Consiglio, nel fissare le quote di base, si è fondato su un'ipotesi ottimistica e che, fin dalla prima stagione, la somma di tali quote superava di 500 000 tonnellate, cioè quasi del 10 %, il quantitativo necessario per l'alimentazione umana nell'ambito della Comunità.

Inoltre, per la parte della produzione che ecceda il contingente del 105 %, interviene la cosiddetta «quota massima», fissata al 135 % della quota di base, nel senso che i produttori di zucchero possono ancora, entro questo limite, fruire della garanzia di smercio del prodotto, versando tuttavia un «contributo alla produzione» che, per il 60 %, può essere trasferito a carico dei fornitori di barbabietole, mentre sulle industrie saccarifere grava soltanto il rimanente 40 %.

L'effetto di tale contributo è perciò, da una parte, una riduzione dell'utile del produttore, dall'altra, però, una sensibile diminuzione del prezzo da pagare al bieticoltore. Si tratta, per così dire, di un contributo di riassorbimento.

Tuttavia, per il contributo alla produzione è stato stabilito un massimo, senza il quale esso sarebbe risultato più elevato; ne deriva che il costo del riassorbimento delle eccedenze ha pesato non solo sui produttori, ma anche sull'intera Comunità.

I quantitativi di zucchero prodotti in eccedenza rispetto alla quota massima non possono essere smerciati all'interno della Comunità, ma devono essere esportati senza essere trasformati e senza che i

produttori possano beneficiare di restituzioni all'esportazione.

Ora, l'aumento della produzione durante il periodo considerato sta a provare che i produttori — eccettuati quelli italiani — non si sono limitati alle quote di base loro attribuite, ma si sono ampiamente valsi delle quote massime, nonostante l'imposizione del contributo alla produzione che aveva una notevole incidenza negativa sui loro introiti. È quindi certo ch'essi avevano ancora interesse a produrre oltre il limite delle quote di base. In Francia, nel Belgio e nei Paesi Bassi è addirittura avvenuto che le stesse quote massime siano state superate.

Ciò premesso, si possono fare due osservazioni sul sistema istituito dal regolamento n. 1009/67, l'una riguardante i prezzi, l'altra le quote di produzione:

1. il metodo di fissazione dei prezzi, ed in particolare dei prezzi d'intervento di base o derivati, non era certo atto — bisogna ammetterlo — a favorire notevolmente gli scambi di zucchero fra gli Stati membri;
2. è incontestabile che il regime delle quote nazionali tende a limitare i quantitativi di zucchero che i produttori possono vendere nell'ambito del mercato comune; considerato l'elevato costo del trasporto di una merce per la quale il rapporto valore/peso è basso, detto regime influisce perciò innegabilmente sul volume e sulla struttura degli scambi intracomunitari. Esso costituisce, di per sé, un fattore di isolamento dei mercati nazionali, come del resto la stessa Commissione ha riconosciuto, nel febbraio scorso, in una comunicazione al Consiglio e al Parlamento.

Ora, ciò significa forse che l'organizzazione comune del mercato dello zucchero ha impedito ogni forma di effettiva concorrenza, di guisa che le pratiche concordate di cui viene fatto carico ai principali produttori europei non avrebbero potuto, comunque, influire sugli scambi fra Stati membri?

Da parte mia, non lo credo affatto.

In primo luogo, il regime istituito col regolamento n. 1009 non ha modificato in alcun modo l'ineguale ripartizione della produzione comunitaria fra gli Stati, in relazione al rispettivo consumo. Esso ha lasciato invariata la situazione per cui esistono paesi strutturalmente e fortemente eccedentari, soprattutto la Francia ed il Belgio, e paesi deficitari, in particolare modo l'Italia, in misura minore i Paesi Bassi e, almeno per talune zone e determinate annate, la Repubblica federale di Germania, il cui bilancio saccarifero è risultato in equilibrio solo a decorrere dal 1971.

Questa situazione di fatto implicava la realizzazione di scambi intracomunitari, quanto meno nella misura necessaria a colmare il deficit degli Stati che non erano autosufficienti.

Detti scambi venivano per di più resi possibili da quanto disposto dall'art. 35 del regolamento, che vieta, nell'ambito del mercato comune, l'applicazione di qualsiasi dazio doganale e di qualsiasi restrizione quantitativa o misura d'effetto equivalente, nonché il ricorso ad un sistema di prezzi minimi, come quello contemplato dall'art. 44 del trattato.

Certamente, gli scambi comunitari potevano aprire, rispetto alla produzione complessiva, solo un mercato parziale, relativo ad una modesta percentuale di tale produzione; questa circostanza, però, non poteva avere l'effetto di eliminare la concorrenza sullo stesso mercato. Al contrario, la concorrenza avrebbe dovuto esplicarvisi tanto più attivamente, in quanto poteva esercitarsi solo per quantitativi relativamente modesti rispetto al totale delle eccedenze produttive delle zone meglio situate.

Infine, il regime dei prezzi comunitari, che non sono prezzi di vendita agli utilizzatori, ai commercianti od ai consumatori, lasciava alle industrie produttrici un sufficiente margine di libertà, quanto alla formazione dei prezzi sul mercato, tenendo conto della loro ubicazione più o meno favorevole, del rendimento degli

impianti e dell'effettiva entità del costo di produzione.

Sotto questo profilo, la fissazione dei prezzi d'intervento ad un livello elevato consentiva ai produttori più specializzati di mostrare una particolare competitività, ed avrebbe dovuto incitarli ad estendere le proprie vendite sui mercati dei concorrenti dei più vicini Stati membri, purché il costo del trasporto non costituisse, in proposito, un ostacolo insormontabile.

A ciò aggiungasi che, essendo lo zucchero, nonostante certe abitudini di consumo, un prodotto omogeneo e largamente standardizzato, la concorrenza avrebbe potuto esercitarsi non solo sui prezzi, ma anche sulle altre condizioni di vendita.

Si può così giungere alla conclusione che l'organizzazione comune del mercato dello zucchero non esclude un certo margine per la concorrenza, la quale ha potuto essere ostacolata da pratiche concordate ai sensi dell'art. 85, n. 1, del trattato.

### *III — La concertazione fra produttori europei*

Il procedimento instaurato dalla Commissione portava quest'ultima ad accertare, nei confronti dei principali produttori europei, l'attuazione di pratiche del genere, il cui scopo essenziale e costante è stato quello di proteggere i mercati nazionali — o, per quanto riguarda la Germania, i mercati regionali — sui quali detti produttori, ignorando sistematicamente le concrete possibilità di concorrenza offerte dall'organizzazione comune di mercato, hanno cercato di conservare la propria posizione anteriore, proclamando il principio del «chacun chez soi».

Lo sfondo dei singoli addebiti formulati dalla Commissione è perciò costituito dall'isolamento dei mercati.

Si deve quindi prendere posizione sul punto relativo al se ci troviamo di fronte ad un'intesa generale o, invece, solo a pratiche isolate e limitate.

Nel farlo, ci si dovrà guardare dall'attribuire troppa importanza alle apparenze. Una presentazione «atomizzata» delle infrazioni, che suddivida e separi artificialmente gli addebiti e, al tempo stesso, prescindendo dall'obiettivo generale dell'intesa fra produttori e dalla sorprendente identità delle tecniche adoperate per raggiungere tale obiettivo, finirebbe per dare una visione frammentaria delle cose.

Inversamente, il fatto che la Commissione abbia adottato una decisione unica, e che questa Corte abbia ordinato la riunione delle cause ai fini della trattazione orale, non deve necessariamente portare a generalizzare.

In verità, è innegabile che la Commissione, in origine, si è basata sull'idea che esistesse una concertazione globale. Se poi, nel corso del procedimento, essa è stata indotta a ridimensionare questa tesi, ciò dipende dal fatto che, in ragione dello stesso isolamento dei mercati nazionali, essa ha inevitabilmente dovuto esaminare caso per caso la situazione creata dalle pratiche concordate su ciascuno di tali mercati, e non ha potuto evidentemente imputare, in definitiva, a ciascuna delle imprese in questione, che le pratiche di cui queste, a suo parere, si erano rese responsabili.

Tuttavia, non ritengo possibile scartare a priori l'ipotesi di una concertazione generale, poiché — come vedremo — i legami esistenti, fin dal periodo anteriore al 1968, fra i grandi produttori europei, lo scopo comune da questi perseguito e le analogie fra i mezzi impiegati per raggiungere tale scopo contribuiscono a far luce sul loro comportamento successivo all'entrata in vigore dell'organizzazione comune del mercato.

Com'è noto, i produttori interessati forniscono da soli i 9/10 della produzione comunitaria di zucchero. In ciascuno dei paesi produttori, la concentrazione, già più che abbozzata prima del 1968, si è da allora ulteriormente rafforzata.

In Francia, principale paese produttore europeo, fortemente eccedentario, 3/4 della produzione nazionale provengono

da cinque imprese: le società *Béghin e Say*, che hanno deciso la propria fusione dal 1° gennaio 1973; le società *Lebaudy Suc* e *Générale sucrière*, l'ultima delle quali possiede, dal 1972, la maggioranza del capitale della prima; infine, la *Sucre-Union*. Nel commercio dello zucchero, una posizione preponderante è occupata dalla società *Sucres et Dentrées*.

Nel Belgio — anch'esso paese eccedentario — la sola *Raffinerie tirlemontoise* produce direttamente più della metà del quantitativo complessivo nazionale. Inoltre, poiché controlla, attraverso le sue partecipazioni maggioritarie, la produzione degli stabilimenti di Warneton, Oreye e Moerbeke-Waas, e, mediante contratti di distribuzione, quella degli zuccherifici di Liers, Embressin e Naveau, detta impresa esercita — o è in grado di esercitare — un'influenza decisiva sull'85 % circa della produzione belga.

Nei Paesi Bassi, due imprese — l'associazione di cooperative *Suiker-Unie* (S.U.) e la *Centrale Suiker Maatschappij* (C.S.M.), vincolate fra loro da accordi di collaborazione — forniscono la totalità della produzione nazionale e controllano, se si tiene conto delle importazioni, oltre i 4/5 del mercato.

In Germania, i produttori si sono raggruppati in uffici di vendita, con zone di competenza nettamente delimitate:

- la *Norddeutsche Zucker*, per lo Schleswig-Holstein ed una parte della Bassa Sassonia;
- la *Westdeutsche Zucker-Vertriebsgesellschaft*, per la parte occidentale della Germania (la sua più importante associata è l'impresa *Pfeifer & Langen* che, da sola, fornisce circa la metà della produzione di questa zona);
- infine, per la parte meridionale della Repubblica federale, la *Südzucker-Verkaufsgesellschaft* (nell'ambito della quale la *Süddeutsche Zucker AG* occupa, col 70 % della produzione, la posizione predominante).

Quanto all'Italia, anche qui la concentrazione si è accentuata. Il mercato è suddiviso fra tre gruppi principali:

- il primo è quello costituitosi intorno alla società *Eridania*, gruppo che realizza più di 1/3 della produzione;
- il secondo, il Gruppo padano, è venuto in pratica a situarsi allo stesso livello del primo, in conseguenza di assorbimenti ed assunzioni di controllo (questo gruppo controlla, fra l'altro, la *Società italiana per l'industria degli zuccheri*);
- un terzo gruppo si è formato attraverso una concentrazione di imprese intorno alla *Società agricola industriale emiliana*.

Infine, pur se il resto della produzione italiana è assicurato da alcune imprese di minore importanza, non esistono tuttavia reti commerciali indipendenti per la distribuzione dello zucchero, che è nelle mani dei grandi produttori.

Le suddette imprese europee mantenevano fra loro, prima dell'entrata in vigore dell'organizzazione comune del mercato, dei contatti che erano stati favoriti, se non istituzionalizzati, attraverso la creazione, sul piano nazionale, di gruppi, associazioni o sindacati di categoria.

Questi erano: nel Belgio, la «Confédération professionnelle du sucre et de ses dérivés»; in Germania, il «Verein der Zuckerindustrie» e la «Wirtschaftliche Vereinigung Zucker» in Francia, il «Syndicat national des fabricants de sucre» e la «Chambre syndicale des raffineurs»; in Italia, l'Associazione nazionale degli industriali dello zucchero, o «Assozucchero»; nei Paesi Bassi, come si è detto, esiste uno stretto coordinamento fra le due imprese che coprono il totale della produzione interna.

Queste organizzazioni o imprese nazionali costituivano, sul piano comunitario, un «Comité européen des fabricants de sucre». È in questa sede — e più precisamente nell'ambito della Commissione mercato comune di tale comitato — che, prima dell'entrata in vigore del regola-

mento n. 1009, iniziava uno scambio d'idee in merito ai prevedibili effetti dell'organizzazione comune del mercato, e venivano studiati i provvedimenti che l'industria europea dello zucchero avrebbe dovuto adottare, fra l'altro per «evitare ogni squilibrio fra lo zucchero prodotto a prezzo garantito e il fabbisogno del mercato interno».

Durante una riunione tenuta a Monaco nel maggio 1968 ed alla quale partecipavano sia gli esponenti delle associazioni nazionali, sia i rappresentanti di talune imprese, veniva espressa la comune volontà che le soluzioni elaborate permettessero ai produttori di zucchero «di provvedere essi stessi, tanto sul mercato interno, quanto all'esportazione, a distribuire tutta la propria produzione».

Lo scopo principale da perseguire, con mezzi identici, sui vari mercati nazionali consiste in una separazione fra

- il mercato dello zucchero destinato all'alimentazione umana, per il quale i produttori intendevano evitare qualsiasi incursione di concorrenti nell'ambito della propria zona di vendita, e mantenere, per quanto possibile, lo status quo anteriore alla concertazione; e
- il mercato delle eccedenze destinate alla denaturazione o all'esportazione nei paesi terzi, per il quale gl'interessati avevano deciso di mettersi d'accordo, al fine — secondo la formula usata nell'accordo concluso fra zuccherieri francesi il 1° luglio 1968 — di garantire a ciascuno «le stesse probabilità di successo» quanto agli sbocchi.

È interessante, in proposito, richiamare una nota introduttiva redatta dall'Associazione sindacale francese in merito al suddetto accordo, che è stato, d'altra parte, notificato alla Commissione, nonché un progetto preliminare di convenzione riguardante una società cooperativa degli zuccherieri belgi.

Questi documenti fanno capire quale fosse la posizione degli interessati quanto ai due mercati distinti, e quale sia la con-

clusione che se ne deve trarre: vi si dice che «i produttori comunitari devono essere posti in condizioni di assoluta eguaglianza per quanto riguarda i due mercati, il che significa ch'essi devono essere posti in grado di realizzare tutti un ricavo medio ponderato corrispondente ai quantitativi assorbiti dai due mercati in questione».

Per giungere a tale risultato, il primo dei suddetti testi proponeva speciali provvedimenti di organizzazione del mercato dell'esportazione e della denaturazione.

Esso non proponeva invece nulla di simile per il mercato dello zucchero destinato all'alimentazione umana, perché la concertazione fra produttori bastava, in questo campo, a risolvere il problema, con mezzi di cui le imprese avrebbero potuto facilmente valersi esse stesse, secondo una politica che è stata esattamente definita dal rappresentante della *Raffinerie tirlemontoise* con la formula «nessun movimento di merce da paese a paese, se non a seguito di accordi tra i produttori interessati».

Gli scambi intracomunitari di zucchero dovevano così rappresentare quello che si è chiamato «commercio di razionalizzazione», il quale implicava una stretta collaborazione fra i gruppi nazionali di produttori-raffinatori, e costituiva per questi un mercato preferenziale.

Per attuare tale politica, che costituisce al tempo stesso il fondamento comune delle varie pratiche concordate, oggetto dei singoli addebiti, ed il principale mezzo per controllare le forniture di zucchero dall'uno all'altro Stato membro, allo scopo di proteggere i mercati nazionali, sono state usate tecniche analoghe.

Un primo strumento era costituito da forniture dirette di zucchero bianco o greggio da un paese all'altro, da produttore a produttore, e quindi fra imprese concorrenti.

Le forniture di zucchero bianco sono state spesso effettuate in imballaggi forniti dagli acquirenti e recanti il marchio di questi. Detto zucchero è stato rivenduto allo stesso prezzo di quello di produzio-

ne propria. I produttori-fornitori hanno rifiutato offerte d'acquisto provenienti da commercianti o da industriali utilizzatori, col pretesto che le quantità disponibili dovevano essere riservate al mercato nazionale.

Tali pratiche, la cui attuazione aveva carattere abituale, non possono trovare una convincente giustificazione né nell'andamento del mercato comunitario dello zucchero, né nel solo interesse commerciale dei produttori.

Esse possono spiegarsi unicamente come una politica coordinata, i cui criteri, stabiliti dai principali produttori, tendevano a conservare l'isolamento dei mercati nazionali.

A prescindere dal mercato italiano, per il quale esiste una disciplina interna particolarmente dirigista e, d'altronde, minuziosamente articolata al fine di riservare la maggior parte delle importazioni alle industrie saccarifere nazionali, le forniture da produttore a produttore costituiscono, quanto meno, un primo e grave indizio di una concertazione avente lo scopo di escludere il gioco della concorrenza da certe zone di vendita privilegiate.

Questo indizio è corroborato dal fatto che, seppure nelle suddette zone di vendita sono state eseguite delle forniture — di scarsa entità — destinate ad utilizzatori industriali o commercianti, queste operazioni sono state, di norma, effettuate col consenso dei produttori ubicati in tali zone. Per di più, forniture del genere sono state riservate — ad esempio, nei Paesi Bassi — all'approvvigionamento dell'industria del latte. Per lo zucchero destinato al consumo umano diretto, esse sono state eccezionali.

Un altro procedimento seguito dagli interessati mirava a dissuadere i commercianti e gli utilizzatori dall'acquistare direttamente zucchero che non fosse di produzione nazionale. Esso consisteva nel praticare prezzi maggiorati, calcolati in funzione di quelli fissati dai produttori nella propria zona, di guisa che gli acquirenti venivano indotti, in definitiva, a rivolgersi alle sole imprese nazionali.

Infine, i produttori facevano pressione sui commercianti per costringerli ad adeguarsi alla loro linea di condotta, sia esigendo ch'essi non operassero nei paesi vicini se non alle condizioni stabilite dalle imprese di tali paesi, sia imponendo determinate clausole di destinazione della merce. Così, ad esempio, essi hanno vietato ai loro clienti di rivendere sul mercato dell'alimentazione umana i quantitativi venduti a scopo di denaturazione, di trasformazione industriale o di esportazione nei paesi terzi.

Questi vari mezzi venivano usati, congiuntamente o separatamente in funzione dell'andamento dei vari mercati nazionali, come si vedrà in occasione dell'esame dei singoli addebiti.

Ciò implica a mio parere che, se non si trattava di un'intesa generale nel senso stretto della parola, le pratiche concordate fra determinati produttori o gruppi di produttori rispondevano tuttavia ad una identica concezione, procedevano da una comune volontà, e non già da comportamenti paralleli autonomi, informati a considerazioni d'interesse puramente commerciale.

Perciò, benché le prove delle pratiche concordate debbano essere valutate concretamente, nell'ambito dei singoli addebiti elencati nella decisione impugnata, e tenendo conto del comportamento proprio di ciascuna impresa, sono propenso a ritenere che le caratteristiche dei comportamenti stessi corrispondano alla nozione di pratica concordata che questa Corte ha definito per la prima volta nelle cause dei coloranti.

«Il fatto che l'art. 85» — avete affermato, fra l'altro nella sentenza 14 luglio 1972, Imperial Chemical Industries (causa 48-69, Racc. 1972, pag. 619 e segg.) — «distingua la nozione di «pratica concordata» da quello di «accordi tra imprese» è dovuto all'intenzione di comprendere fra i comportamenti vietati da questo articolo una forma di *coordinamento* dell'attività delle imprese che, senza esser stata spinta fino all'attuazione di un vero e proprio accordo, costituisce in pratica una consapevole colla-

borazione fra le imprese stesse, a danno della concorrenza.

«Per natura, la pratica concordata non presenta tutte le caratteristiche di un accordo; la sua esistenza si può desumere dal coordinamento che si concreta nella condotta dei partecipanti».

È questo elemento del comportamento concreto comune alle imprese partecipanti che consente di distinguere la nozione di pratica concordata da quella di accordo, nel senso che, secondo la vostra giurisprudenza, un accordo, qualora effettivamente esista e qualora abbia *lo scopo* di alterare la concorrenza nel mercato comune, ricade sotto il divieto sancito dall'art. 85, n. 1, senza che sia necessario accertare se abbia realmente prodotto *effetti* sul gioco della concorrenza.

La pratica concordata, invece, non può essere, per definizione, dissociata dalle conseguenze che ne derivano relativamente alle condizioni di concorrenza, in quanto necessariamente si manifesta nel comportamento delle imprese interessate.

Questa opinione, da me espressa nelle cause dei coloranti, coincide con quella sostenuta dall'avvocato generale Joseph Gand in merito all'intesa internazionale della chinina.

A differenza di un accordo, egli diceva, una pratica concordata presuppone, secondo l'opinione dominante «che la concertazione si traduca in fatti concreti, di guisa che occorre accertare l'esistenza sia di un determinato comportamento obiettivo degl'interessati, sia di un nesso fra questo comportamento ed un piano pre-stabilito».

In effetti, l'accertamento di comportamenti comuni o paralleli delle imprese non può, di per sé, essere sufficiente a configurare una pratica concordata. È inoltre necessario che detti comportamenti non siano una conseguenza della struttura o delle condizioni economiche del mercato. Tuttavia, come questa Corte ha affermato nelle sentenze 14 luglio 1972, «benché il parallelismo di comportamenti non possa da solo identificarsi con la pratica concordata, esso può co-

stituirne tuttavia un *serio indizio*, qualora porti a condizioni di concorrenza che non corrispondono a quelle normali del mercato, tenuto conto della natura dei prodotti, dell'entità e del numero delle imprese e del volume del mercato stesso.

Ciò si verifica quando il comportamento parallelo permette agl'interessati . . . di cristallizzare le posizioni acquisite, a detrimento dell'effettiva libertà di circolazione delle merci nel mercato comune e della libera scelta dei fornitori da parte dei consumatori» . . . e da parte — agguiamolo per quanto riguarda lo zucchero — degli utilizzatori industriali del prodotto.

Il richiamo a questa giurisprudenza mi porta a prendere posizione anche riguardo al problema del regime delle prove, nel caso della pratica concordata.

Non vi è alcun dubbio, a mio avviso, che l'onere della prova incomba alla Commissione, ma non condivido la tesi di talune ricorrenti, le quali sostengono che il potere di infliggere ammende, spettante alle Commissioni, rende inammissibile, in questa materia quasi-penale, la prova per presunzioni, ed assumono che dovrebbe prevalere il principio «in dubio pro reo».

Ciò significa, secondo me, non tener conto del fatto che il diritto comunitario della concorrenza non è retto dai principi della procedura penale; la Commissione non esercita funzioni giurisdizionali; pur ammesso che debba essere contraddittorio, il procedimento istituito dal regolamento n. 17 resta puramente amministrativo.

D'altra parte, la prova di una pratica concordata non può risultare, nella maggioranza dei casi, se non da indizi o presunzioni messi in luce dagli accertamenti compiuti dalla Commissione.

È solo il complesso di tali presunzioni — a condizione ch'esse siano gravi, precise e concordanti — che, il più delle volte, consente di provare l'esistenza di una concertazione manifestatasi in un comportamento concreto degli interessati. E spetta unicamente al giudice comu-

nitario il valutare se, in definitiva, gli elementi di giudizio forniti dalla Commissione siano sufficientemente probanti.

Nello stesso senso, del resto, sempre nella causa dei coloranti, avete affermato che «il problema dell'esistenza di una concertazione può essere correttamente risolto solo prendendo in considerazione, non tanto singolarmente quanto simultaneamente, i vari indizi cui si riferisce la decisione impugnata, e tenendo conto delle caratteristiche del mercato di cui trattasi».

#### *IV — Applicazione delle norme sulla concorrenza al settore agricolo*

Prima di affrontare l'esame dei singoli addebiti specificamente formulati nella decisione impugnata, è necessario prendere posizione su un problema di portata generale.

È quello dell'applicabilità delle norme sulla concorrenza sancite nel trattato alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli.

Secondo l'art. 42 del trattato, infatti, le norme riguardanti, fra l'altro, le intese e gli abusi di posizione dominante, si applicano, in questo campo, solo nella misura fissata dal Consiglio, tenuto conto degli obiettivi della politica agricola comune enunciati nell'art. 39.

Con questo, beninteso, gli autori del trattato non hanno voluto sottrarre, in via di principio e definitivamente, la produzione e il commercio dei prodotti agricoli ai divieti di cui agli artt. 85 e 86; essi hanno però ritenuto che, in proposito, si dovessero adottare disposizioni speciali, che tenessero conto sia delle strutture dell'economia agricola, sia dell'attuazione delle organizzazioni comuni di mercato.

A tal fine, al Consiglio è stato conferito il potere di stabilire entro quali limiti e con quali eccezioni gli artt. 85 e 86 potessero applicarsi in agricoltura.

All'art. 1, il regolamento 4 aprile 1962, n. 26 dispone, in linea di massima, che gli artt. 85-90 del trattato, e le relative

disposizioni d'attuazione, si applicano alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli.

All'art. 2, n. 1, prima frase, esso contempla tuttavia due eccezioni al suddetto principio, esentando dall'applicazione del solo art. 85, n. 1, gli accordi, decisioni o pratiche «che costituiscono parte integrante di un'organizzazione nazionale di mercato o che sono necessari per il conseguimento degli obiettivi enunciati nell'art. 39 del trattato».

Inoltre — e ciò costituisce oggetto della seconda frase dello stesso n. 1 — viene contemplato un regime speciale e preferenziale per le intese fra imprenditori agricoli o associazioni d'imprenditori agricoli, appartenenti ad un unico Stato membro, qualora, senza che ne derivi l'obbligo di praticare un prezzo determinato, dette intese riguardino la produzione o la vendita di prodotti agricoli o l'utilizzazione d'impianti comuni per il deposito, la manipolazione o la trasformazione di prodotti agricoli, a meno che la Commissione non accerti che in tal modo viene esclusa la concorrenza, o vengono compromessi gli obiettivi dell'art. 39 del trattato.

Questa disposizione speciale non figurava, d'altronde, nella proposta di regolamento presentata dalla Commissione. Essa venne inserita nel testo su richiesta del Parlamento europeo e della maggioranza delle delegazioni nazionali, che intendevano così legittimare le cooperative e i consorzi di imprenditori agricoli, esistenti in tutti gli Stati membri e considerati con favore dalle legislazioni nazionali.

In forza del n. 2 dello stesso articolo, alla Commissione spetta competenza esclusiva per accertare (sia d'ufficio, sia a richiesta degli interessati, previa consultazione degli Stati membri e sentite le imprese o associazioni d'impresе interessate), mediante decisione da pubblicarsi, per quali accordi, decisioni e pratiche ricorrano i presupposti per la suddetta esenzione.

L'interpretazione del regolamento n. 26 continua a porre vari problemi relativi,

in primo luogo, alla sfera d'applicazione di questo testo, in secondo luogo, al procedimento per la sua attuazione e, infine, alla natura ed alla portata delle deroghe da esso istituite.

Non vi è dubbio che il principale obiettivo dell'art. 2 del regolamento è quello di favorire il raggruppamento delle aziende agricole, fattore di ammodernamento e di razionalizzazione, tanto della produzione, quanto del commercio dei loro prodotti; questo intento si manifesta in particolare nel regime di favore concesso alle cooperative ed alle associazioni d'imprenditori agricoli, qualora esse abbiano il precipuo scopo della produzione e del commercio di tali prodotti, o dell'utilizzazione in comune di determinati impianti.

Ci si può quindi domandare se il beneficio delle eccezioni stabilite riguardo all'applicazione dell'art. 85, n. 1, si estenda anche alle imprese industriali di trasformazione dei prodotti agricoli, come gli zuccherifici e le raffinerie.

Ora, mi pare certo che la risposta debba essere affermativa:

- in primo luogo, l'elenco dei prodotti agricoli contenuto nell'allegato II del trattato non si limita ai prodotti del suolo allo stato naturale, ma contempla espressamente anche prodotti di prima trasformazione, come lo zucchero;
- inoltre, le eccezioni stabilite dall'art. 2 del regolamento n. 26 alle norme sulla concorrenza mirano a riservare un trattamento di favore agli accordi, decisioni o pratiche che riguardino non solo la produzione e il commercio dei prodotti agricoli «*stricto sensu*», ma anche la trasformazione di questi prodotti.

Aggiungasi che l'enumerazione di cui al n. 1, seconda frase, dello stesso art. 2 non ha carattere tassativo.

Vorrei poi osservare che, pur ammettendo che le imprese produttrici di zucchero non sono esse stesse delle imprese agricole, l'organizzazione comune del merca-

to crea una stretta solidarietà fra dette imprese industriali di trasformazione ed i produttori di barbabietole, sia attraverso il sistema delle quote, fissate, certo, al livello degli zuccherifici, ma aventi una diretta incidenza sulla bieticoltura; sia mediante il contributo alla produzione, in caso di superamento delle quote di base, visto che tale contributo può essere parzialmente posto a carico degli imprenditori agricoli; sia, infine, mediante il regime dei prezzi comunitari dello zucchero, che definisce il prezzo d'acquisto della materia prima, o ancora per effetto degli accordi interprofessionali relativi alla coltivazione e all'acquisto delle barbabietole.

Sorge perciò una seconda questione: la Commissione era legittimata, nel caso delle pratiche concordate da essa addebitate alle imprese di cui trattasi, a valersi delle facoltà attribuitele dall'art. 85, n. 1 del trattato e dal regolamento n. 17, senza aver prima effettuato i necessari accertamenti alle condizioni stabilite dall'art. 2, n. 2, del regolamento n. 26? In altri termini, non aveva l'obbligo di seguire, anzitutto, il procedimento prescritto da questo testo?

In caso affermativo, la Commissione avrebbe dovuto adottare, previa consultazione degli Stati membri e sentite le imprese interessate, una decisione di accertamento in merito alla questione del se ricorressero o meno i presupposti per l'esenzione, stabiliti al n. 1 dell'art. 2.

Varie ricorrenti hanno in effetti dedotto la violazione di queste norme procedurali, sostenendo che le pratiche poste a loro carico costituivano, a seconda dei casi, «parte integrante di una organizzazione nazionale di mercato» (in specie, della disciplina interna italiana del mercato dello zucchero), oppure erano «necessarie per il conseguimento degli obiettivi enunciati nell'art. 39 del trattato». Esse ne inferiscono che la Commissione avrebbe dovuto adottare, nei loro confronti, una decisione positiva in cui venisse accertata l'inapplicabilità, per i suddetti motivi, dell'art. 85, n. 1.

Io vorrei chiedervi signori, di disatten-

dere questo mezzo. Il procedimento contemplato dall'art. 26 e, fra l'altro, la previa consultazione degli Stati membri sono obbligatori, a mio avviso, solo nell'ipotesi in cui la Commissione intenda dichiarare che le condizioni per l'esenzione sono effettivamente soddisfatte, ed adottare quindi una decisione positiva, nella quale si riconosca che i divieti sanciti dall'art. 85, n. 1, non si applicano agli accordi, decisioni o pratiche considerati.

Non mi sembra, invece, che la Commissione sia tenuta a seguire detto procedimento, qualora essa ritenga che non si possano ammettere eccezioni.

Il regolamento n. 26 non contiene, d'altra parte, alcuna indicazione quanto al procedimento che dev'essere seguito al fine di applicare l'art. 85 ad intese o pratiche concordate le quali non soddisfino le condizioni necessarie per beneficiare delle esenzioni.

Stando così le cose, il principio enunciato dall'art. 1 del regolamento, e cioè quello dell'applicazione non solo dell'art. 85, ma anche delle relative norme di attuazione, implica che il procedimento da seguire è quello normale in materia di concorrenza, disciplinato dal regolamento n. 17.

È questa la soluzione da voi adottata nella sentenza del 15 maggio scorso (Frubo, causa 71-74), nella quale avete osservato che «pretendere che la Commissione consulti gli Stati membri anche nel caso in cui per essa sia patente che il caso sottoposto al suo esame non rientra tra le ipotesi derogatorie previste dal regolamento n. 26, non solo costituisce un inutile irrigidimento formalistico, ma implica pure un pesante rallentamento dell'attività amministrativa anche nelle pratiche più semplici».

Quanto al dibattito sull'aspetto sostanziale della questione, cioè sul se le pratiche concordate — o almeno alcune di esse — dovessero beneficiare dell'una o dell'altra di tali eccezioni, mi limiterò alle considerazioni che seguono:

Circa il primo motivo di esenzione, tre delle ricorrenti francesi, le imprese

*Générale sucrière, Béghin e Say*, da un lato, e due imprese italiane, *l'Eridania e l'Industria degli zuccheri*, dall'altro, sostengono, per quanto riguarda l'addebito relativo alla protezione del mercato italiano, che la normativa stabilita dalle autorità italiane va considerata un'organizzazione nazionale di mercato ai sensi del regolamento n. 26, o costituisce, quanto meno, una «regolamentazione interna di effetto equivalente», ai sensi dell'art. 46 del trattato.

Predisposto in relazione con l'organizzazione comune istituita dal regolamento n. 1009, detto regime avrebbe inteso stabilizzare e normalizzare il mercato italiano dello zucchero, al fine di garantire l'occupazione e il tenore di vita dei bieticoltori; esso implicava, secondo le ricorrenti, misure d'effetto equivalente a dazi doganali, e sovvenzioni a favore dei produttori di zucchero e di barbabietole; imponeva prezzi massimi; comprendeva, infine, disposizioni dirette a contingentare e ripartire le importazioni di zucchero in Italia.

Le pratiche concordate, per le quali si è fatto carico alle ricorrenti di aver voluto proteggere il mercato italiano, erano in realtà indissolubilmente connesse alla suddetta organizzazione nazionale; esse ne facevano parte integrante.

A questa tesi si possono opporre due argomentazioni diverse.

In primo luogo, si può sostenere che l'invocata eccezione aveva lo scopo di non compromettere, prima che fossero state attuate le organizzazioni comuni dei mercati, le organizzazioni nazionali esistenti. Il regolamento n. 26, adottato nel 1962, è infatti anteriore all'elaborazione e all'attuazione della politica agricola comune. In tal senso, quindi, esso aveva soltanto carattere transitorio, poiché le organizzazioni nazionali di mercato dovevano, salvo espresse disposizioni in contrario delle istituzioni comunitarie, essere gradualmente sostituite dalle organizzazioni comuni.

Voi avete infatti affermato che, a partire dall'entrata in vigore di queste ultime,

spetta unicamente all'autorità comunitaria il decidere della conservazione, in via provvisoria, di qualsiasi regime nazionale di organizzazione relativo ai prodotti di cui trattasi (sentenza 21 marzo 1972, SAIL, causa 82-71, Racc. 1972, pag. 137).

Così pure, nella sentenza 10 dicembre 1974 (causa 48-74, Charmasson), avete precisato che, benché il trattato abbia previsto che l'organizzazione nazionale può essere conservata in attesa dell'instaurazione di un'organizzazione comune, tale conservazione è stata tuttavia predisposta soltanto sino alla fine del periodo transitorio, data in cui la politica agricola comune dev'essere stabilita in maniera definitiva.

L'applicazione di tali direttive giurisdizionali implica che un'organizzazione nazionale del mercato non poteva legittimamente sussistere in Italia, dopo l'entrata in vigore del regolamento n. 1009. Benché questo regolamento contempli, è vero, determinati provvedimenti di sostegno a favore dei produttori di zucchero italiani, esso non ha in alcun modo avallato ed autorizzato la conservazione, in Italia, di un'organizzazione nazionale di mercato o di un regime interno d'effetto equivalente.

Mi sembra tuttavia inutile fondare su questa base la soluzione del problema sollevato dall'esistenza della normativa italiana. Come si vedrà in occasione dell'esame dell'addebito relativo alla protezione del mercato italiano, le mie conclusioni saranno motivate, principalmente, con riferimento agli effetti che tale regime, assunto come un dato di fatto, ha avuto sul gioco della concorrenza.

Quanto alla seconda eccezione, relativa alle intese necessarie per il conseguimento degli obiettivi enunciati dall'art. 39 del trattato, la sua applicazione richiede che il criterio della «necessità» venga valutato in funzione delle concrete circostanze del caso. A tale valutazione si potrà quindi procedere, nei casi in cui è stato dedotto questo mezzo, nell'esaminare i singoli addebiti.

#### V — Mezzi di carattere generale relativi alla forma

A parte i mezzi basati sul difetto o sull'insufficienza di motivazione, ovvero su contraddizioni interne della decisione impugnata, che verranno da me esaminati nel trattare le questioni di merito, vorrei ora raggruppare e prendere in considerazione, a questo punto della mia disamina, i mezzi formali di carattere generale, sia dedotti da una sola impresa, sia comuni a più ricorrenti. Tutti questi mezzi si possono ricondurre alla violazione del diritto alla difesa. La loro valutazione dipende, in gran parte, dalla concezione che si ha del procedimento necessario per applicare gli artt. 85 e 86 del trattato e della natura delle ammende previste come sanzione delle eventuali infrazioni.

La precedente giurisprudenza di questa Corte contiene, in proposito, indicazioni di principio che potreste richiamare nelle presenti cause: il procedimento dinanzi alla Commissione non ha carattere giurisdizionale, bensì amministrativo; le ammende, d'altra parte, come ho avuto occasione di sostenere seguendo il parere espresso anche dagli avvocati generali Roemer e Gand, non hanno la natura di sanzioni penali.

I mezzi in esame si possono riunire sotto i seguenti punti:

1. Protestando contro il carattere tendenzioso della politica d'informazione seguita dalla Commissione, e ravvisando in questa politica il deliberato intento di porle in stato d'accusa di fronte all'opinione pubblica senza aver prima sentito le loro ragioni, le ricorrenti sostengono che, ancor prima di aver loro notificato gli «addebiti» formulati nei loro confronti, la Commissione — o più esattamente il commissario competente in particolare per i problemi di concorrenza — aveva informato il pubblico, nel corso di una conferenza stampa che aveva avuto un'eco piuttosto vasta, di aver iniziato un procedimento ai sensi del regolamento n. 17 nei confronti dei principali produttori di zucchero della Comunità,

nonché delle ragioni che l'avevano indotta ad agire in tal senso.

Ora, non vedo in che modo questa circostanza potrebbe inficiare la validità del procedimento amministrativo, o della decisione adottata in esito al procedimento stesso. Il comunicato alla stampa non ha affatto privato le ricorrenti della possibilità di far valere efficacemente, in contraddittorio, le proprie osservazioni in merito agli addebiti loro mossi. Risulta che la Commissione ha preso conoscenza delle memorie di risposta, prima di adottare la decisione finale. Ovvero le ricorrenti avrebbero forse preferito che la Commissione pubblicasse la comunicazione degli addebiti nella Gazzetta ufficiale delle Comunità, come le è consentito in forza dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 99/63?

Se ben comprendo la vivacità delle reazioni di talune imprese o delle loro associazioni di categoria, UNICE e CEFS, sono convinto che la controversia fra la Commissione e le ricorrenti va situata su un altro piano, quello della politica d'informazione seguita dalla Commissione. Si deve comunque riconoscere che questa ha non solo il diritto, ma anche il dovere d'informare l'opinione pubblica della sua politica, alla quale si rimprovera spesso di essere troppo tecnocratica o esoterica.

2. Quanto alla notifica propriamente detta, la *Südzucker AG* e l'ufficio di vendita *Südzucker-Verkauf* lamentano il fatto che la comunicazione degli addebiti non fosse accompagnata da una traduzione tedesca dei documenti menzionati nella motivazione. Detta traduzione veniva loro fornita solo in un secondo momento ed inoltre sarebbe stata inesatta. Sulla scia di quanto avete affermato nella sentenza 15 luglio 1970 (causa 41-69, *Chemiefarma*, Racc. 1970, pag. 689), mi sembra di poter ritenere che questa circostanza non ha impedito alle suddette imprese di prendere utilmente conoscenza dei documenti in parola, e che l'irregolarità — se pure vi è stata — non ha avuto, nella fattispecie, conseguenze dannose che abbiano potuto, in astratto o in

pratica, menomare il diritto alla difesa delle interessate.

Talune ricorrenti criticano il fatto che gli addebiti siano stati loro comunicati in un unico testo, nel quale non erano sufficientemente specificati i punti che le riguardavano individualmente. Ritengo che questo carattere globale del testo si spieghi con l'idea che la Commissione si era fatta dell'intesa (intesa «generale») e che perciò vada esaminato in connessione col merito. Mi sembra, comunque, che ciascuna impresa sia stata in grado di individuare gli addebiti che singolarmente la riguardavano.

3. Varie ricorrenti deducono inoltre la violazione dell'art. 4 del regolamento n. 99/63, relativo alle audizioni, assumendo che il termine impartito nella comunicazione degli addebiti per presentare le memorie di risposta era eccessivamente breve.

La data ultima in cui la comunicazione degli addebiti è pervenuta alle interessate è il 1° agosto 1972; la data in cui è stata registrata l'ultima memoria di risposta è il 4 ottobre. Mi sembra, quindi, che le imprese abbiano avuto almeno due mesi per prendere posizione, termine che in effetti veniva fissato nella comunicazione degli addebiti; l'art. 11 del regolamento n. 99 stabilisce un minimo di due settimane. Benché cadesse nel periodo delle vacanze estive, il termine mi sembra essere stato sufficiente per consentire alle imprese di presentare le loro eventuali osservazioni. Esso non può essere paragonato col lasso di tempo (necessariamente assai più lungo) in cui la Commissione ha provveduto all'istruzione, cioè ad effettuare le debite indagini ed a raccogliere il complesso di elementi d'informazione che le consentisse d'iniziare il procedimento di cui al regolamento n. 17.

D'altro canto, nel periodo dell'istruzione, le ricorrenti, messe sull'avviso dai controlli effettuati presso la loro sede o i loro stabilimenti, nonché dalle richieste d'informazione loro rivolte, erano fin da quel momento in grado di sapere, in sostanza, quali fatti avrebbero costituito

oggetto della comunicazione degli addebiti. Esse non sono state certo colte alla sprovvista dalla comunicazione ufficiale.

A ciò aggiungasi che osservazioni scritte complementari sono state presentate da talune ricorrenti, ed accettate dalla Commissione, fino al 21 novembre 1972.

4. Quanto alla mancata notifica del verbale dell'audizione separata di talune imprese, nessuna norma obbliga la Commissione ad effettuare tale notifica. Si potrebbero invece trovare, nel regolamento n. 99/63 (art. 2, n. 2 e art. 9, n. 3) spunti nel senso che la Commissione sia piuttosto tenuta a non procedere alla notifica, per tutelare il legittimo interesse delle imprese a che non vengano divulgati segreti d'affari.

5. Quanto all'adozione di un'unica decisione nei confronti di tutte le ricorrenti, mi sembra che nulla vieti alla Commissione di statuire, con un atto del genere, in merito a più infrazioni, qualora a più destinatari venga contestata la stessa infrazione. Anche su questo punto, la soluzione dipende, in definitiva, dal carattere generale o meno dell'intesa e delle pratiche concordate.

L'impresa *Suiker Unie* denuncia la violazione dell'art. 3 del regolamento del Consiglio 6 ottobre 1958, n. 1, relativo al regime linguistico della Comunità economica europea, nonché dell'art. 191 del trattato, per averle la Commissione inviato la decisione non solo nella versione olandese, ma anche nelle altre lingue, senza indicare che il testo olandese era l'unico facente fede nei confronti della destinataria. Non mi sembra che tale circostanza abbia in alcun modo influito sulla possibilità, per la ricorrente, di provvedere alla propria difesa: quod abundat non viat.

6. Alcune ricorrenti ravvisano un altro vizio del procedimento nel fatto che la decisione impugnata non avrebbe tenuto conto di talune circostanze o argomenti da esse addotte in propria difesa.

In proposito, ricordo che, secondo quanto avete già affermato, «la Commissione

non è tenuta a prendere posizione su tutti gli argomenti che gli interessati potrebbero invocare a proprio favore. È sufficiente ch'essa esponga i fatti e le considerazioni di carattere giuridico che presentano sostanziale interesse nell'economia delle decisioni da essa adottate (sentenza 14 luglio 1972, causa 55-69, Cassella, Racc. 1972, pag. 914). Più recentemente, avete avuto occasione di affermare che «la Commissione è tenuta a motivare la propria decisione, senza essere tuttavia obbligata a prendere posizione su tutto quanto è stato dedotto nel corso del procedimento amministrativo» (sentenza 21 febbraio 1973, causa 6-72, Continental Can, Racc. 1973, pag. 240). Per il resto, penso che l'esame del presente mezzo rientri nel merito.

7. Se è vero che la tesi della Commissione ha subito una certa evoluzione riguardo agli addebiti ch'essa intendeva muovere alle imprese nella fase della comunicazione, e quelli che essa ha in definitiva formulato nella decisione, ciò non costituisce nulla di anormale: è quanto risponde per l'appunto allo scopo del procedimento amministrativo, purché la Commissione non basi la propria decisione su addebiti in merito ai quali le imprese interessate non abbiano avuto modo di esporre il proprio punto di vista.

8. Infine, due delle ricorrenti italiane sostengono che la Commissione, dal momento che presumeva esistessero alterazioni della concorrenza nel settore in questione, avrebbe dovuto procedere ad un'inchiesta generale nel settore stesso, prima d'iniziare il procedimento per accertare le infrazioni. Mi limiterò a rilevare che l'art. 12 del regolamento n. 17 parla di una semplice *facoltà*, attribuita alla Commissione, di effettuare un'inchiesta del genere.

#### VI — Protezione del mercato italiano — Problema delle importazioni di zucchero

Com'è noto, la produzione saccarifera italiana è lungi dal soddisfare il fabbisogno

gno per il consumo interno. Nelle annate 1968/69 - 1971/72, essa oscillava fra 1 100 000 ed 1 300 000 tonnellate, mentre il consumo, in lieve ma costante aumento, passava, durante lo stesso periodo, da 1 400 000 ad oltre 1 500 000 tonnellate.

L'Italia dipende quindi dalle importazioni, e in particolare da quelle provenienti dagli Stati del mercato comune la cui produzione è strutturalmente eccedentaria, cioè, in sostanza, dalla Francia e dal Belgio.

Da tale stato di cose la Commissione inferisce che, almeno a decorrere dall'apertura delle frontiere conseguente all'entrata in vigore dell'organizzazione comune del mercato, l'Italia avrebbe dovuto essere, per eccellenza, teatro di una vivace concorrenza relativamente alle importazioni di zucchero destinato sia all'alimentazione umana, sia alle industrie trasformatrici.

Ora, essa constatava che, fin dalla prima stagione, la libera concorrenza era stata invece esclusa, perché — a suo dire — i produttori francesi e belgi avevano ripartito fra loro le forniture in Italia, unificato le condizioni di vendita e, inoltre, garantito ai produttori italiani, loro clienti, che non sarebbero state effettuate vendite a non produttori, fra l'altro alle industrie utilizzatrici, se non applicando un supplemento di prezzo.

Queste pratiche concordate si erano ulteriormente organizzate e sviluppate a partire dall'inizio della stagione 1969/70, epoca in cui venivano stipulati contratti d'importazione per ingenti quantitativi fra:

— il gruppo dei «produttori-acquirenti», che comprendeva inizialmente la Società *Eridania*, incaricata del coordinamento delle operazioni, e le imprese *Industria degli zuccheri, Romana, Volano, Cavarzere, Emiliana, Sermitide e SADAM*, nonché talune altre imprese, delle quali due venivano in seguito assorbite dall'*Eridania* ed un'altra è divenuta la *Société générale de sucrerie*, e

— il gruppo dei «produttori-fornitori», cui partecipavano, in primo luogo, le imprese francesi *Béghin, Say, Générale sucrière, Lebaudy-Suc* e talvolta *Sucre-Union* (le ultime due imprese non sono fra le ricorrenti); inoltre, l'impresa belga *Raffinerie tirlemontoise*; infine, la *Süddeutsche Zucker AG* (per la sola stagione 1969/70).

I membri di questo gruppo — ad eccezione della *Süddeutsche Zucker AG* — affidavano il compito di accentrare le offerte e di provvedere all'organizzazione del trasporto e delle consegne ad un commerciante all'ingrosso, la ditta francese *Sucres et Denrées*.

Le prove della concertazione risultano, secondo la Commissione, dalle riunioni tenute dagli interessati dapprima a Parigi, il 29 luglio 1969, poi a Genova, l'11 settembre successivo. Nella prima riunione si era discusso dei mezzi da impiegare al fine d'impedire agli «outsiders» di fare offerte sul mercato italiano a prezzi inferiori a quelli praticati dagli interessati; nella seconda riunione, questi avevano risolto i problemi connessi alle forniture: la corrispondenza commerciale scambiata in seguito proverebbe che le importazioni italiane di zucchero sono state effettivamente realizzate in conformità ai principi stabiliti di comune accordo.

Per il 75 % dei quantitativi complessivi importati, lo zucchero venduto direttamente ai produttori italiani veniva da questi rivenduto, attraverso la rete di distribuzione di cui erano i soli a disporre, sia al consumo diretto, sia alle industrie trasformatrici, agli stessi prezzi ed alle medesime condizioni dello zucchero di produzione interna.

Per i modesti quantitativi venduti liberamente, i fornitori si erano impegnati a chiedere un supplemento di prezzo che è stato, a seconda dell'annata, dell'ordine di 1,25-1,75 FF il quintale.

In un'altra riunione, tenutasi il 22 settembre 1970, i membri dei due gruppi avevano riaffermato e precisato i loro accordi, per superare certe divergenze sorte tra fornitori ed importatori.

Sono questi i principali motivi sui quali si fonda la decisione impugnata, per affermare che detti comportamenti, qualificati pratiche concordate ai sensi dell'art. 85, n. 1, del trattato, hanno escluso, sul mercato italiano, qualsiasi forma di concorrenza fra gl'interessati.

La Commissione sostiene che, senza tale concertazione, i produttori dei paesi eccedentari sarebbero stati in grado di vendere ciascuno per proprio conto ad acquirenti italiani, contrattando liberamente i prezzi e le quantità, e servendosi di normali canali di distribuzione.

Ora, signori, non si può nutrire alcun dubbio circa l'esistenza della concertazione tra fornitori ed importatori. I dati di fatto che risultano dal fascicolo mostrano in effetti che le esportazioni in Italia, relativamente modeste durante la prima stagione, dato che in detto paese erano disponibili scorte residue di un precedente raccolto eccezionalmente favorevole, sono aumentate nelle stagioni successive fino a raggiungere, e talora superare, le 300 000 tonnellate. Assolutamente incontestabile è inoltre il fatto che, su questi scambi, la quota delle forniture ai produttori italiani da parte del gruppo degli esportatori è gradualmente aumentata fino a raggiungere in media i 3/4 delle importazioni di cui trattasi.

Parimenti, un certo numero di telex scambiati, fra l'altro, tra l'*Eridania*, in rappresentanza del gruppo italiano, e la *Sucres et Denrées*, conferma che le operazioni sono state, in generale, effettuate secondo i principi stabiliti nelle riunioni menzionate dalla Commissione.

Tuttavia, prescindendo dai mezzi formali dedotti da talune ricorrenti, ritengo si debba affrontare subito il fondamentale problema di merito connesso a questo primo addebito, problema che è stato in effetti sollevato da alcune ricorrenti.

La tesi di queste si basa sulla circostanza che, nel periodo considerato, vigeva in Italia un regime nazionale, il quale — secondo loro — rendeva necessario ed inevitabile il comportamento di cui è stato loro fatto carico, non lasciando sussiste-

re, sul mercato italiano, alcun margine per una qualsiasi concorrenza.

La Commissione non ha forse riconosciuto, nella sua stessa decisione, che su tale mercato esisteva una situazione particolare, dovuta sia alla normativa comunitaria, sia «a disposizioni speciali adottate dalle autorità nazionali»?

Queste disposizioni consistevano, in primo luogo, nell'istituzione (col provvedimento n. 1195 adottato dal Comitato interministeriale prezzi il 22 giugno 1968, cioè poco prima che entrasse in vigore il regolamento n. 1009/67) della Cassa conguaglio zucchero, la quale sostituisce, del resto, tre enti di perequazione preesistenti, ed aveva lo scopo di procedere alle «operazioni di perequazione... connesse all'inserimento della economia saccarifera italiana in quella comunitaria e per la realizzazione del mercato comune nel settore dello zucchero».

Alimentata da uno speciale contributo denominato «sovraprezzo», contributo gravante sia sullo zucchero nazionale, sia su quello importato, di qualsiasi qualità e tipo, la Cassa doveva destinare le proprie entrate non solo al finanziamento delle sovvenzioni autorizzate, a favore dei produttori e trasformatori di barbabietole, dall'art. 34 del regolamento comunitario di base, ma anche ad altri scopi, non previsti dalla normativa comunitaria, ma contemplati da vari provvedimenti adottati dal governo italiano a sostegno della produzione di zucchero, provvedimenti sui quali avremo occasione di ritornare.

Il «sovraprezzo», fissato con lo stesso provvedimento n. 1195 in 23 lire il kg — importo rimasto invariato fino al 1973 — rappresentava la differenza tra le quotazioni vigenti all'interno e le nuove quotazioni comunitarie, cioè il prezzo d'intervento derivato da applicare in Italia.

La politica del governo italiano perseguiva, d'altronde, da tempo, lo scopo di rendere uniforme il prezzo dello zucchero nell'intero territorio nazionale, sia per lo zucchero di produzione interna, sia per quello d'importazione, affinché il consumatore delle zone più lontane dai

centri di produzione non dovesse pagare per il prodotto in questione un prezzo più elevato di quello praticato nella pianura padana.

Prima dell'entrata in vigore del regime comunitario, erano stati fissati dei prezzi massimi — da ultimo col provvedimento 6 agosto 1965 (n. 1119) — sia per le vendite effettuate dai produttori franco partenza stabilimento, sia per le vendite al consumo. Detti prezzi erano naturalmente di vario livello, a seconda delle qualità. Queste norme, abrogate al momento dell'entrata in vigore dell'organizzazione comune del mercato, venivano ripristinate nel novembre 1969 «per evitare al consumatore italiano aumenti non derivanti dalla oscillazione dei prezzi comunitari». Il provvedimento CIP n. 1236 non fissava, comunque, un nuovo prezzo massimo al consumo, ma stabiliva — giungendo allo stesso risultato — che i limiti massimi degli «stacchi di prezzo» per i vari tipi e qualità di zucchero, dei compensi per il confezionamento della merce, dei margini commerciali per la vendita del prodotto al consumo, restassero «quelli desunti dal confronto tra le quotazioni riportate nel provvedimento CIP n. 1119 del 1965», sia per le vendite «dal produttore», sia per la vendita al consumo.

Con circolare n. 1237 veniva definito il prezzo dello zucchero partenza stabilimento; da questo derivava direttamente il prezzo massimo e uniforme al consumo, in quanto risultanza di una somma di elementi, alcuni dei quali stabiliti dalle norme comunitarie che fissavano il prezzo d'intervento derivato, altri dalle disposizioni emanate dal CIP.

Sembra quindi accertato, nonostante la discussione sorta su questo punto in udienza, non solo che dette disposizioni ripristinavano il sistema dei prezzi massimi, ma che questi ultimi si applicavano, oltre che al consumo, anche nella fase della produzione, e perciò, fra l'altro, allo zucchero venduto agli utilizzatori industriali.

È pacifico d'altra parte che, pur avendo il consiglio di Stato, su ricorso dell'indu-

stria saccarifera italiana, annullato con decisione 29 febbraio 1972 il provvedimento n. 1236 e la susseguente circolare esplicativa, detto organo ha riconosciuto, in sostanza, la legittimità dei provvedimenti stessi; il regime di prezzi così istituito ha continuato in pratica ad essere applicato.

Ora, com'è stato espressamente ammesso dalla Commissione stessa, il pagamento dell'intero sovrapprezzo, unito all'incidenza delle spese di trasporto, rendeva praticamente impossibile l'importazione in Italia di zucchero comunitario. I fornitori, infatti, avrebbero potuto offrire il loro prodotto soltanto ad un prezzo superiore a quello massimo stabilito dalle autorità italiane. Lo stesso CIP aveva considerato che l'immissione al consumo, per lo zucchero importato, sarebbe potuta avvenire soltanto a prezzi più elevati di quelli vigenti all'interno, «disattendendo le finalità perseguite».

Già prima dell'organizzazione comune del mercato, dal 1963, esisteva d'altronde una Cassa di conguaglio per il prezzo dello zucchero d'importazione, avente il compito di erogare una sovvenzione per compensare la differenza fra il prezzo vigente sul mercato internazionale ed i prezzi fissati per il mercato interno. A causa delle importazioni effettuate a prezzo superiore a quello del mercato interno questo ente aveva registrato un disavanzo, che avrebbe dovuto essere sanato dalla nuova Cassa di conguaglio istituita, come si è visto, nel 1968.

Si doveva quindi trovare il modo di rendere possibili le importazioni dagli altri Stati membri.

Nel febbraio 1969, con un primo provvedimento di carattere transitorio, l'entità del sovrapprezzo veniva forfettariamente ridotta ad 8 lire il kg di zucchero d'importazione destinato ad usi industriali. Nel maggio, poi, con provvedimento CIP n. 1215, veniva istituito un sistema di pubbliche gare per l'importazione, sistema informato all'intento dell'amministrazione italiana di ottenere dagli aggiudicatari la più elevata aliquota di

sovrapprezzo, compatibile col rispetto dei prezzi massimi interni.

Il compito di indire le gare, aperte in linea di massima a tutti gli operatori interessati, veniva affidato alla Cassa conguaglio zucchero, cui era attribuita la facoltà di fissare la quota parte di sovrapprezzo ritenuta congrua. Tale quota ha oscillato, dal 1969 al 1972, fra le 6,40 e le 11,50 lire il kg di zucchero, a seconda delle gare.

La Cassa determina, per ogni gara, le quantità e le qualità di zucchero da importare.

Alle gare sono ammesse soltanto le offerte relative a quantitativi non inferiori alle 1 000 tonnellate.

Previo esame delle offerte ricevute, la Cassa aggiudica le importazioni in relazione al quantitativo ed alla quota di sovrapprezzo offerti dai partecipanti alla gara.

L'effettiva realizzazione delle importazioni era garantita dal deposito di una cauzione piuttosto elevata. Infine, qualora non fossero state soddisfatte le condizioni poste dal bando di gara, l'aggiudicatario avrebbe dovuto corrispondere l'intero sovrapprezzo per lo zucchero da lui importato.

Questo sistema veniva applicato all'importazione di zucchero bianco, mentre per lo zucchero greggio veniva concessa, a prescindere dal sistema delle gare, una riduzione fissa del sovrapprezzo, dell'ordine del 50 % circa.

Infine, per rendere possibile il rifornimento di zucchero dall'estero ad operatori economici i quali non disponessero di un'organizzazione tale da consentire loro di partecipare alle pubbliche gare — formula significativa, che si riferisce in particolare agli utilizzatori industriali — si decideva, con provvedimento n. 1234 del 24 ottobre 1969, di autorizzare l'importazione fuori gara, limitando però i quantitativi, ed imponendo il pagamento di una quota di sovrapprezzo stabilita dalla Cassa. Tali operazioni, in ogni caso, non potevano riguardare che una cer-

ta percentuale dei quantitativi importati col sistema delle gare.

Questa complessa disciplina dei prezzi massimi e delle gare non poteva non avere influenza decisiva sul comportamento sia dei produttori-acquirenti italiani, sia dei fornitori francesi, belgi ed anche tedeschi.

In proposito, vanno fatte le seguenti considerazioni:

In primo luogo, poiché la politica italiana mirava ad ammettere all'importazione soltanto i quantitativi strettamente necessari a colmare il deficit produttivo interno rispetto al fabbisogno, -tale obiettivo poteva essere raggiunto, ed in effetti lo è stato, grazie alla facoltà, attribuita alla Cassa, di decidere in merito ai bandi di gara e di fissare essa stessa i quantitativi di zucchero da importare di volta in volta.

Si può, di conseguenza, affermare che sul volume complessivo delle importazioni da altri Stati membri non ha potuto influire la concertazione fra il gruppo dei compratori e quello dei fornitori.

Inoltre, i quantitativi posti in gara erano di tale entità (da 50 000 a 170 000 tonnellate circa) che, da un lato, gli acquirenti si sono sentiti indotti a rivolgersi ad esportatori i quali disponessero di una capacità di produzione adeguata, offrissero garanzie quanto all'esecuzione di forniture raggruppate e regolari, e fossero in grado di stipulare prezzi relativamente bassi, grazie, fra l'altro, alla possibilità di ottenere condizioni di trasporto particolarmente favorevoli, che le ferrovie non avrebbero potuto concedere per quantitativi meno importanti.

Queste considerazioni possono spiegare il fatto che gli acquirenti si siano quindi rivolti ad un «pool» dei produttori esteri. Questi, ad eccezione della *Süddeutsche Zucker AG*, hanno ritenuto conveniente affidare la realizzazione delle operazioni d'importazione ad un commerciante internazionale, che offrisse le necessarie garanzie per il buon esito delle operazioni stesse.

D'altro canto, considerato che in Italia non esistono reti di distribuzione indi-

pendenti, e poiché, inoltre, agli utilizzatori industriali, che non dispongono di attrezzature di stoccaggio e devono, nella maggior parte dei casi, approvvigionarsi di volta in volta, era quasi del tutto precluso l'accesso alle gare, non vi è dubbio che i soli acquirenti in grado di parteciparvi fossero gli stessi produttori italiani.

Mentre la *Sucres et Denrées* era l'intermediario ufficiale per la maggior parte degli esportatori, il compito di svolgere le trattative per gli acquisti in vista di ciascuna gara veniva affidato ad uno dei produttori italiani, la società *Eridania*, le cui attività, non solo nel settore produttivo, ma anche in quello commerciale e finanziario, sono fra le più importanti d'Italia.

Dal fascicolo, poi, si ricava l'impressione che il raggruppamento dei produttori-acquirenti italiani sotto la guida dell'*Eridania* sia stato, se non imposto, almeno fortemente «raccomandato» dalle autorità nazionali.

Così pure è accertato che i produttori italiani svolgevano attività d'importazione anche prima dell'entrata in vigore dell'organizzazione comune del mercato.

Si ricordi inoltre che, col provvedimento 24 ottobre 1969, il CIP aveva dovuto adottare talune disposizioni speciali, intese a consentire agli utilizzatori, anche qualora non avessero direttamente partecipato alle gare, di beneficiare, entro certi limiti, delle relative offerte, a condizione di aver notificato l'intenzione di importare per proprio conto quantitativi non superiori al minimo di 1 000 tonnellate, imposto a qualsiasi aggiudicatario.

Qualora, però, i quantitativi in tal modo richiesti dagli utilizzatori avessero complessivamente superato le 10 000 tonnellate, le quote spettanti a ciascuno sarebbero state proporzionalmente ridotte. Numerose domande presentate a questo titolo venivano soddisfatte solo parzialmente, il che non contribuiva certo ad incoraggiare gl'interessati a valersi della facoltà loro attribuita. Per essi era preferibile, in definitiva, rifornirsi direttamente presso i produttori nazionali. Infine, le

autorizzazioni ad acquistare fuori gara venivano, in ogni caso, complessivamente limitate al 20 %, in un secondo momento al 25 %, del volume globale delle importazioni.

Tenuto conto degli effetti di questa normativa, dubito seriamente, signori, dell'esistenza di un margine in cui potesse realmente esercitarsi la concorrenza per le importazioni di zucchero comunitario. È chiaro che, attraverso il meccanismo dei prezzi massimi, combinato col sistema delle gare, manifestamente organizzato per riservarne il più possibile l'accesso ai soli produttori, le autorità nazionali avevano «posto sotto chiave» il mercato italiano.

Ora, se è certo che il gruppo dei compratori e quello dei fornitori esteri hanno trattato fra loro, si sono concertati e sono giunti, in definitiva, ad assicurarsi i 3/4 circa delle importazioni effettuate nell'ambito delle gare, va tuttavia ancora dimostrato che le pratiche contestate abbiano avuto l'effetto di impedire, restringere o falsare *in modo sensibile* il gioco della concorrenza.

A tale criterio della «sensibilità», questa Corte ha fatto riferimento in varie sentenze:

- 30 giugno 1966 (causa 56-65 — Technique minière, Racc. 1966, pag. 262);
- 6 maggio 1971 (causa 1-71 — Cadillac, Racc. 1971, pag. 356);
- 25 novembre 1971 (causa 22-71 — Béguelin, Racc. 1971, pag. 960).

Essa non ha ancora avuto occasione di pronunciarsi sul se il carattere «sensibile» delle limitazioni della concorrenza, attribuite dalla Commissione all'esistenza di pratiche concordate, possa negarsi qualora il normale gioco della concorrenza risulti fortemente limitato, se non abolito, da un regime nazionale dirigista, il quale induca gli operatori economici a mettersi d'accordo per adeguare il proprio comportamento alle esigenze di tale regime. È proprio questo, mi sembra, il problema che si pone nella fattispecie, ed

è piuttosto al regime imposto dalle autorità nazionali, così com'è stato concepito ed applicato, non già alla concertazione tra il gruppo degli importatori ed il corrispondente gruppo dei fornitori, che va imputata la riduzione del margine di concorrenza. Stando così le cose, le forniture da produttore a produttore non si possono considerare, almeno per quanto riguarda il mercato italiano, come un concludente indizio di violazione dell'art. 85, n. 1, del trattato.

Ora, la Commissione si è limitata a ricordare l'esistenza delle «disposizioni speciali adottate dalle autorità nazionali», senza averne accertato gli effetti. Essa afferma recisamente che, senza la concertazione in esame, i fornitori avrebbero potuto vendere liberamente sul mercato italiano. Questa affermazione, non corroborata da alcuna prova, non mi sembra tuttavia plausibile, a fronte della resté effettuata analisi dei congegni posti in atto dalla normativa italiana.

Si deve quanto meno ritenere, a mio avviso, che la Commissione ha completamente omesso l'esame di questo aspetto, d'altronde essenziale, del problema, e ch'essa è stata perciò portata ad adottare un provvedimento che non solo è inadeguatamente motivato, dal punto di vista formale, ma è inoltre basato su dati incompleti e non tiene conto di taluni elementi essenziali.

La conclusione alla quale in tal modo si giunge è sufficiente, a mio avviso, a giustificare l'annullamento della decisione impugnata nella parte in cui vengono accertate e punite le violazioni dell'art. 85, n. 1, relative alla protezione del mercato italiano.

Esiste tuttavia una diversa base giuridica sulla quale è possibile fondare un'identica soluzione, ed alcune ricorrenti, in particolare la *Générale sucrière*, non hanno esitato a scegliere questa via, come ha fatto del resto, ma per differenti motivi, l'interveniente, Unione nazionale dei consumatori italiani.

Intendo riferirmi alla questione del se la normativa italiana non sia incompatibile con talune disposizioni del trattato e del

regolamento n. 1009/67, questione che prenderemo in esame, facendo tuttavia alcune osservazioni preliminari.

Anzitutto, si deve fare astrazione, in tale contesto, dalla nozione di organizzazione nazionale di mercato ai sensi del regolamento n. 26/62, il quale, all'art. 2, n. 1, stabilisce che l'art. 85 non si applica agli accordi, decisioni e pratiche concordate che costituiscono parte integrante di una siffatta organizzazione. Mi sembra certo che l'eventuale incompatibilità della disciplina italiana col diritto comunitario escluderebbe, di per sé, la deroga prevista dal suddetto testo.

Ciò non significa tuttavia — ed è questa la seconda osservazione — che il regolamento n. 1009/67 ed i provvedimenti successivi non abbiano richiesto, da parte degli Stati membri, l'emanazione di talune disposizioni interne complementari per renderne possibile l'attuazione (non foss'altro, ad esempio, che per procedere alla ripartizione fra le varie imprese delle quote attribuite a ciascuno Stato membro).

Va quindi ritenuto che l'organizzazione del mercato europeo dello zucchero è disciplinata, al tempo stesso, da norme comunitarie e da disposizioni che gli Stati devono adottare per completarle, senza tuttavia alterarne il senso e la portata.

Al fine di salvaguardare la competenza esclusiva delle istituzioni comunitarie, la giurisprudenza di questa Corte ha infatti nettamente segnato i limiti entro i quali le autorità nazionali possono intervenire, qualora esista un'organizzazione comune di mercato.

La sentenza Bollmann sancisce il principio secondo cui, data l'efficacia diretta dei regolamenti relativi ad una siffatta organizzazione, è escluso, salvo disposizioni contrarie, che gli Stati possano adottare, allo scopo di garantirne l'attuazione, provvedimenti intesi a modificarne la portata e a completarne le disposizioni (sentenza 18 febbraio 1970, causa 40-69, Racc. 1970, pag. 80).

Nello stesso ordine d'idee, la sentenza SAIL afferma che, a partire dall'entrata

in vigore del regolamento n. 804/68, i mercati del settore lattiero-caseario hanno costituito oggetto di un'organizzazione definitiva, benché sotto certi aspetti ancora incompleta; a partire da tale momento, spettava unicamente all'autorità comunitaria il decidere della conservazione, in via provvisoria, di qualsiasi regime nazionale — di organizzazione, d'intervento o di controllo — relativo ai prodotti in questione (sentenza 21 marzo 1972, causa 82-71, Racc. 1972, pag. 138).

Tale è pure il significato della sentenza Van Haaster (30 ottobre 1974, causa 190-73, Racc. 1974, pag. 1133), nella quale questa Corte ha messo in rilievo che, poiché l'organizzazione del mercato delle piante vive e dei prodotti delle floricoltura si fonda sulla libertà degli scambi realizzata attraverso una leale concorrenza, «un siffatto sistema esclude qualsiasi provvedimento interno che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, effettivamente o potenzialmente, il commercio intracomunitario».

Infine — ed è la terza osservazione — anche qualora, alla luce della suddetta giurisprudenza, fosse possibile individuare nella disciplina italiana elementi che apparissero in contrasto con la normativa comunitaria, questa Corte non potrebbe tuttavia dichiarare l'illegittimità di determinate disposizioni vigenti in Italia. Poiché le cause ora sottoposte al suo esame riguardano la concorrenza, essa non può in tale ambito, sconfinare nel campo proprio di taluni procedimenti come quelli che gli artt. 169 o 92 del trattato contemplano espressamente affinché, su iniziativa della Commissione, possano essere eventualmente accertati l'inadempimento, da parte di uno Stato membro, degli obblighi ad esso imposti dal trattato o dai regolamenti di attuazione di questo, ovvero l'incompatibilità col mercato comune di certe forme di aiuti concessi dagli Stati.

Nulla vieta per contro, a mio avviso, di trarre le debite conclusioni, da un lato, dal fatto che la Commissione, prima di adottare la decisione relativa alle pratiche concordate di cui è causa, non ha

proceduto ad un esame approfondito della questione del se la normativa italiana non fosse in realtà incompatibile con le norme comunitarie e, dall'altro, dalla circostanza che la Commissione stessa, dal 1968, non ha provveduto com'era in suo potere per mettere fine alla situazione creata dalla suddetta normativa.

Ora, non mi sembra affatto dubbio che vari elementi della disciplina italiana avrebbero dovuto convincere la Commissione della necessità di esaminare tale questione prima di adottare qualsiasi provvedimento.

Il primo elemento si riscontra nel sistema delle gare, che — come abbiamo visto — a causa della sua organizzazione generale e delle modalità di attuazione aveva l'effetto — voluto, del resto — d'imporre agli importatori un complesso di oneri di carattere amministrativo i quali limitavano, in pratica, l'accesso alle gare e rendevano quindi più difficili le importazioni per numerosi operatori economici, in particolare per le industrie utilizzatrici di zucchero. La circostanza che, in teoria, le importazioni fuori gara fossero ammesse non infirma in alcun modo tale constatazione, in quanto siffatte operazioni erano subordinate al pagamento dell'intero sovrapprezzo, il che le rendeva economicamente impossibili.

D'altro canto, poiché i quantitativi di zucchero da porre in gara venivano fissati dalla Cassa di conguaglio, il sistema permetteva di realizzare un contingentamento delle importazioni. È difficile non ravvisare in ciò una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, vietata dall'art. 35, n. 1, del regolamento n. 1009/67.

Una seconda osservazione è suggerita dalla stessa imposizione del sovrapprezzo. Benché venisse riscosso tanto sullo zucchero di produzione interna, quanto su quello importato, tale contributo potrebbe tuttavia essere considerato come una tassa di effetto equivalente a un dazio doganale, in quanto, come questa Corte ha affermato nella sentenza Capolongo-Maya (19 giugno 1973, causa 77-72, Racc. 1973, pag. 624), «il contri-

buto che rientra in un regime generale di tributi interni, gravanti tanto sui prodotti nazionali quanto su quelli importati, secondo gli stessi criteri, può cionondimeno essere una tassa di effetto equivalente ad un dazio doganale all'importazione, qualora sia esclusivamente destinato a finanziare delle attività che giovano in modo specifico al prodotto nazionale tassato».

Ora, è un fatto accertato che il sovrapprezzo era destinato al finanziamento di sovvenzioni a favore dei produttori italiani di barbabietole e di zucchero, sia di quelle autorizzate dal regolamento n. 1009/67, sia di quelle unilateralmente istituite dalle autorità nazionali. È quindi lecito pensare che questo tipo di finanziamento contravvenga al divieto sancito dall'art. 35, n. 1, del suddetto regolamento quanto alla riscossione, nell'ambito della Comunità, di dazi doganali o tasse d'effetto equivalente sullo zucchero, nonché al divieto d'imporre tributi interni di carattere discriminatorio, che risulta dall'art. 95 del trattato.

Inoltre, come abbiamo detto, il gettito del sovrapprezzo non era destinato esclusivamente al finanziamento delle sovvenzioni autorizzate dal regolamento comunitario; dall'art. 6 del provvedimento CIP n. 1195 risulta ch'esso doveva essere, in parte, erogato per offrire altri vantaggi finanziari alle industrie saccarifere italiane.

Questi vantaggi sono, ad esempio, il rimborso di taluni oneri fiscali gravanti sull'acquisto e sul trasporto delle barbabietole; la sovvenzione corrisposta alle imprese saccarifere per compensare i versamenti effettuati a favore dei bieticoltori in forza di un precedente decreto italiano; la sovvenzione relativa agli oneri di giacenza della produzione eccezionalmente abbondante nella stagione 1967/68; nonché la copertura, mediante il sovrapprezzo, del deficit accumulato dalla preesistente Cassa di conguaglio per il prezzo dello zucchero importato.

Pur ammettendo che il sovrapprezzo non sia, ipso facto, in contrasto con l'art. 95 del trattato, le suddette sovvenzioni sembrano rientrare nell'ambito d'applicazione dell'art. 92, n. 3. Ed anche am-

nesso ch'esse possano considerarsi compatibili col mercato comune, si dovrebbe ancora dimostrare ch'esse non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse. Ma è per l'appunto la Commissione, tenuta a procedere di concerto con lo Stato membro interessato all'esame di tali aiuti, che avrebbe dovuto autorizzare il loro mantenimento in vigore, ovvero decidere la loro soppressione o la loro modifica, in forza dell'art. 93.

Il modo in cui vengono finanziati i suddetti aiuti può essere sufficiente a renderli illeciti, come questa Corte ha già affermato nella sentenza 25 giugno 1970 (causa 47-69, Francia/Commissione, Racc. 1970, pag. 493).

Infine, può sorgere la questione del se, dopo l'entrata in vigore del regolamento n. 1009/67 e la fissazione dei prezzi comunitari dello zucchero, le autorità italiane avessero ancora la facoltà, anche nella fase del consumo, d'imporre dei prezzi massimi, sia pure attraverso il sistema degli scarti di prezzo rispetto al prezzo d'intervento derivato.

Per tutti questi motivi si può seriamente dubitare del fatto che il regime vigente in Italia (riscossione e destinazione del sovrapprezzo, prezzi massimi o stacchi di prezzo, sistema delle gare) sia compatibile con le finalità ed i principi del regolamento n. 1009/67, e con talune norme del trattato.

Questa Corte non può, come abbiamo detto, risolvere tale questione nell'ambito delle presenti cause. Mi sia permesso, tuttavia, di rilevare che, prima di condannare le imprese ricorrenti per violazione dell'art. 85, n. 1, la Commissione aveva il dovere di procedere ad un attento esame del problema e, qualora avesse potuto — legittimamente, a quanto pare — presumere che determinati elementi essenziali del regime interno italiano fossero illegittimi per il diritto comunitario, avrebbe dovuto valersi — in forza dell'art. 169 o dell'art. 92 del trattato — dei poteri spettanti, per ottenerne la modifica o l'abolizione.

Ora, essa ha tollerato la conservazione dello stato di cose che si era venuto a creare e che, come abbiamo detto, aveva innegabilmente influito sulle condizioni di concorrenza, e perciò sul comportamento sia degli importatori, sia dei fornitori. Soltanto dopo oltre sei anni, e riguardo ad un singolo punto — quello del modo in cui vengono finanziate le sovvenzioni attribuite ai bieticoltori ed all'industria saccarifera — essa ha deciso (come ha recentemente notificato alla Corte) d'inviare, il 4 dicembre scorso, una lettera al governo italiano, instaurando così nei confronti dello Stato interessato un procedimento per inadempimento.

Questa iniziativa tardiva non può far altro che rafforzare il mio convincimento.

Per questo complesso di motivi, vi propongo di annullare, nella parte qui considerata, la decisione impugnata.

#### VII — Protezione del mercato olandese

Quanto al mercato dello zucchero dei Paesi Bassi, la Commissione pone a carico dei due produttori olandesi *Suiker Unie* e *Centrale Suiker Maatschappij*, da un lato, della *Raffinerie tirlémontoise* e della *Pfeifer & Langen*, dall'altro, violazioni dell'art. 85, n. 1, del trattato, commesse dalle prime tre imprese durante le quattro stagioni in esame, dalla ditta tedesca solo nella stagione 1971/72, e consistenti in pratiche concordate che avrebbero avuto lo scopo e l'effetto di controllare le forniture di zucchero realizzate, in provenienza dal Belgio e dalla parte occidentale della Germania, sul mercato olandese, e di proteggere così questo mercato.

Altri due addebiti, giuridicamente distinti dal primo, in quanto fondati sull'art. 86 del trattato, vengono formulati nei confronti della *Raffinerie tirlémontoise*, cui si fa carico di aver esercitato pressioni di carattere economico sui due principali commercianti belgi (le imprese *Export e Hottlet*), al fine di costringerli a limitare le loro esportazioni nei Paesi Bassi o,

d'altra parte, su un piano più generale, sul mercato comunitario e nei paesi terzi.

Da parte loro, i produttori olandesi avrebbero agito nello stesso modo nei confronti dei commercianti del loro paese (le imprese *Internatio*, *Jacobson* e *Dudok de Wit*), per costringerli a rinunciare a determinate importazioni di zucchero, fra l'altro dalla Francia.

Benché si riferiscano a differenti forme di comportamento dei produttori (pratiche concordate, da una parte, e abuso di posizione dominante, dall'altra), questi tre addebiti sono tuttavia fra loro connessi, nel senso che i comportamenti criticati sarebbero stati dettati da uno stesso intento, da una politica coordinata mediante la quale i produttori dei due paesi avrebbero cercato non solo di conservare il controllo assoluto degli scambi di zucchero nell'ambito comunitario, attraverso il gioco delle forniture dirette da produttore a produttore, ma anche di costringere i commercianti, rispetto ai quali si trovavano in posizione di vantaggio, ad adeguarsi alla loro politica e ad operare solo entro i limiti di questa.

Ciò premesso, prima di esaminare se i suddetti addebiti siano fondati, dobbiamo soffermarci brevemente su un mezzo dedotto in via preliminare dalla *Suiker Unie*. Questa impresa oppone alla Commissione la propria inesistenza, in quanto persona giuridica, prima del 2 gennaio 1971; la convenuta non potrebbe quindi giuridicamente imputarle infrazioni commesse in epoca anteriore alla sua costituzione.

Per valutare la questione, si deve tener presente che, nel 1966, quattro imprese saccarifere olandesi, aventi la forma di società cooperative di bieticoltori, decidevano di costituire, allo scopo di coordinare la propria attività, una associazione o unione di cooperative, sotto la ragione sociale «Cooperatieve Vereniging Suiker Unie U. A.», che sarebbe stata autorizzata ad adottare talune decisioni d'interesse comune per lo sfruttamento degli impianti saccarifera, gl'investimenti ed i prezzi. I bieticoltori sarebbero tuttavia rimasti, secondo questa prima formu-

la, membri delle cooperative di base che, da parte loro, avrebbero continuato a provvedere, seguendo le istruzioni impartite dall'associazione, al commercio dello zucchero da esse prodotto.

Nelle intenzioni degli interessati, questa organizzazione avrebbe dovuto avere soltanto carattere transitorio, non rappresentando che una tappa rispetto alla creazione di una vera e propria unione saccarifera, alla quale i bieticoltori avrebbero, in seguito, aderito direttamente.

Questo progetto venne realizzato nel 1970, quando fu creata una nuova «Cooperatieve Vereniging Suiker Unie U. A.», mentre la precedente associazione aggiungeva alla propria ragione sociale il termine «Beheer» (= amministrazione). Essa doveva, del resto, porre fine alla propria attività il 31 dicembre dello stesso anno e cessare di esistere qualche mese dopo.

Il 2 gennaio 1971, la nuova associazione si sostituiva alle quattro cooperative di base, succedendo loro in tutti i diritti e gli obblighi, ed assumeva così essa stessa la qualità di produttore, oltre a quella di organo di coordinamento.

Da questa trasformazione la ricorrente deduce ch'essa è una nuova persona giuridica, distinta dall'associazione originaria, pur avendo la stessa ragione sociale. La Commissione non poteva, quindi, porre a suo carico fatti imputabili alla precedente associazione.

Ora, signori, anche ammettendo che possa essere giustificato in base alle norme interne olandesi, questo ragionamento implicherebbe comunque che le sanzioni pecuniarie inflitte dalla Commissione in forza del regolamento n. 17 siano delle sanzioni penali in senso stretto.

Ma abbiamo già detto che non è così; l'art. 15, n. 4, del regolamento lo conferma espressamente.

Le ammende non vengono inflitte a persone fisiche; e colpiscono le imprese non già in quanto persone giuridiche, ma in quanto entità economiche.

È alla realtà economica che va attribuito, nella fattispecie, il maggior peso, mentre

non è necessario stabilire se la ricorrente *Suiker Unie* sia o meno l'avente causa della precedente associazione.

In quest'ordine d'idee, è sufficiente constatare che, nell'organizzazione originaria, coesistevano quattro cooperative di base, le quali, benché proprietarie degli impianti saccariferi, svolgevano tuttavia attività strettamente coordinate da un'associazione che disponeva di poteri rilevanti.

A questo complesso si sostituiva l'associazione ricorrente che, ormai, avendo rilevato l'attivo e il passivo delle cooperative di base, dispone non solo di poteri di coordinamento, ma è divenuta un'unica entità economica.

Mi sembra conforme allo spirito del regolamento n. 17 il fatto che a questa entità venga imputato il comportamento anteriore dell'organizzazione cui essa è subentrata, senza soluzione di continuità.

Se questa interpretazione non venisse accolta, si giungerebbe, d'altronde, a privare il regolamento di qualsiasi efficacia, e la Commissione dei poteri attribuiteli da questo testo, nell'ipotesi — che non è solo teorica — di una modifica della personalità giuridica, che intervenga nel periodo compreso fra il momento in cui nei confronti dell'impresa interessata siano stati accertati comportamenti anticoncorrenziali, e quello dell'adozione della decisione da parte della Commissione. Quest'ultima è legittimata, in tal caso, ad imputare i comportamenti anteriori alla nuova persona giuridica, purché questa rappresenti la stessa entità economica.

Vorrei proporvi, perciò, di disattendere il mezzo preliminare dedotto dalla *Suiker Unie*.

È necessario, ora, esaminare con quali metodi i produttori olandesi, da un lato, e la *Raffinerie tirlmontoise*, dall'altro, siano riusciti ad incanalare le importazioni di zucchero belga verso il mercato olandese.

È accertato, in primo luogo, che durante le quattro annate in questione la *Suiker Unie* e la *Centrale Suiker* hanno acqui-

stato direttamente dalla loro concorrente sempre maggiori quantitativi di zucchero bianco, ch'esse hanno rivenduto nei Paesi Bassi, attraverso la propria rete di distribuzione, alle medesime condizioni e agli stessi prezzi dello zucchero di produzione nazionale, nonché, il più delle volte, sotto il proprio marchio.

Al tempo stesso si può constatare che la *Raffinerie tirlemontoise* non ha praticamente effettuato altre forniture sul mercato olandese, ad eccezione di alcune centinaia di tonnellate esportate, al di fuori di ogni intesa, a scopo di denaturazione.

La stessa impresa, inoltre, comunicava in termini non equivoci ai commercianti belgi che le loro eventuali esportazioni nei Paesi Bassi sarebbero state consentite solo se ritenute necessarie dai produttori olandesi ed effettuate tramite questi ultimi.

Tuttavia, durante le prime due stagioni, i produttori olandesi non erano stati — a quanto pare — pienamente in grado di controllare il proprio mercato nazionale. In effetti, a causa dell'importazione, da parte di piccole imprese indipendenti dalla *Raffinerie tirlemontoise*, di rilevanti quantitativi di zucchero francese — operazione sulla quale avremo occasione di ritornare — o di quantitativi minori provenienti dal Belgio, sul mercato olandese era stata esercitata una concorrenza abbastanza vivace, che aveva addirittura provocato la cosiddetta «guerra dello zucchero».

È certamente in relazione a queste circostanze che la *Raffinerie tirlemontoise* ed i produttori olandesi decidevano, a partire dal 1970/1971, di far pressione sui commercianti dei rispettivi paesi, affinché venisse osservata una rigida disciplina nei reciproci scambi di zucchero.

La *Raffinerie tirlemontoise* concedeva l'esclusiva di vendita dei suoi prodotti nei Paesi Bassi ai due esportatori belgi *Export* e *Hottlet*, alla condizione che questi limitassero le forniture agli acquirenti o utilizzatori per i quali fosse stato espresso il consenso dei produttori del paese di destinazione, e che potessero fi-

ne a qualsiasi esportazione, sul mercato olandese, di zucchero prodotto da raffinerie belghe indipendenti.

Da parte loro, la *Suiker Unie* e la *Centrale Suiker*, il cui scopo era quello di assicurarsi il controllo esclusivo del mercato olandese dello zucchero destinato al consumo alimentare diretto, subordinavano il loro consenso quanto alle forniture di zucchero belga — diverse da quelle dirette di cui esse stesse erano destinatarie — alla condizione che il prodotto venisse ceduto esclusivamente all'industria del latte, il cui consumo annuo di zucchero è di 50 000-70 000 tonnellate, e che, d'altra parte, destina all'esportazione il latte condensato in scatola da essa prodotto.

I commercianti olandesi che, tradizionalmente, rifornivano detta industria, venivano in tal modo costretti ad impegnarsi a destinare effettivamente all'industria del latte lo zucchero da essi importato dal Belgio, nonché a precisare, nelle offerte d'acquisto, che non avrebbero rivenduto la merce se non a clienti per i quali i produttori nazionali avessero espresso il loro consenso.

Lo stesso vincolo veniva imposto per le forniture di zucchero — peraltro molto meno rilevanti — destinate all'industria chimica.

A partire dalla stagione 1970/71, detti commercianti erano quindi, a loro volta, integrati nel sistema attuato, di comune accordo, dalla *Raffinerie tirlemontoise* e dai produttori olandesi, e le forniture di zucchero belga avvenivano per il tramite dei grossisti dei due paesi.

In definitiva, quindi, la politica intesa alla protezione del mercato dei Paesi Bassi si basa, da un lato, sulle vendite dirette da produttore a produttore (operazioni la cui realtà non viene contestata), dall'altro, sull'orientamento delle esportazioni belghe, tramite i commercianti, verso destinazioni o destinatari determinati.

L'effettiva attuazione di questo piano mi sembra ampiamente provata da numerosi documenti provenienti sia dalla stessa

*Raffinerie tirlémontoise*, sia — principalmente — dalla ditta *Export*.

Senza pretendere di esaminarne dettagliatamente il contenuto, basterà ricordare gli elementi che se ne ricavano:

- in primo luogo, vi si trova conferma del fatto che qualsiasi esportazione nei Paesi Bassi implicava precise clausole di destinazione: l'industria olandese del latte viene espressamente menzionata, in proposito, nella corrispondenza (telex o lettere) scambiata fra la *Raffinerie tirlémontoise* e la *Export*, fra la *Export* e la *Jacobson*, fra la *Raffinerie Notre Dame* di Oreye e, ancora una volta, la *Export*, nonché in una serie di contratti d'acquisto conclusi dalla *Export* e dalla *Hottlet* con la *Raffinerie tirlémontoise*;
- in secondo luogo, in taluni documenti commerciali emananti dalla *Raffinerie tirlémontoise*, dalla *Export*, dal *Comptoir Sucrier d'Anvers* o da produttori belgi controllati dalla *Raffinerie tirlémontoise*, si trova conferma dei rifiuti di vendita opposti ad utilizzatori olandesi diversi dalle industrie del settore del latte o del settore chimico;
- infine, da uno scambio di telex, in data 19 e 20 agosto 1970, tra la *Raffinerie tirlémontoise* e la *Export*, risultano chiaramente le condizioni alle quali i commercianti belgi si sono adeguati alla politica imposta dai produttori. Essendosi la *Raffinerie tirlémontoise* dichiarata disposta a fornire zucchero per la vendita all'industria del latte nei Paesi Bassi, la *Export* manifestava il proprio consenso quanto al seguire la raffineria «nell'elaborazione di un'intesa con la *Suiker Unie* e con la *Centrale Suiker*». La *Export* dichiara fra l'altro di «rinunciare a trattare zucchero belga con i clienti utilizzatori olandesi», per tutto ciò ch'essa designa come «il fabbisogno proprio olandese, consistente, da una parte, nel consumo alimentare diretto, dall'altra, nel consu-

mo di prodotti a base di zucchero, nei Paesi Bassi, esclusa la domanda dell'industria del latte. È parimenti escluso dalla rinuncia della *Export* il commercio dello zucchero destinato alla denaturazione e all'industria chimica».

Così pure, per quanto riguarda i rapporti fra produttori e commercianti olandesi, da una nota della *Export* alla *Raffinerie tirlémontoise* risulta l'impegno assunto dai tre tradizionali importatori dei Paesi Bassi nei confronti della *Suiker Unie* e della *Centrale Suiker*, nel senso di «non importare per il consumo olandese, se non col loro consenso». L'effettiva esecuzione di tale impegno è provata dalla corrispondenza commerciale scambiata, fra l'altro, tra la *Jacobson* e la *Export*.

Questi documenti, in sostanza, confermano e mettono in luce, per quanto riguarda il mercato dei Paesi Bassi, i principi elaborati in generale nell'ambito della concertazione fra i principali produttori europei, principi che la *Raffinerie tirlémontoise* ha d'altronde formulato, in una lettera indirizzata il 31 agosto 1970 alla *Export*, in modo conciso, preciso ed inequivoco:

«Per quanto riguarda l'Olanda, il principio di base è che noi non desideriamo fare nulla che possa ostacolare la *Suiker Unie* o la *Centrale Suiker*, come essi non desiderano fare nulla che ci disturbi».

L'ammissione non potrebbe essere più chiara.

La *Raffinerie tirlémontoise* se ne rende tanto conto da riconoscere che i documenti prodotti in causa sono per essa «di peso schiacciante». Vorrei ricordare, d'altro canto, che taluni di questi documenti, provenienti dagli archivi della stessa impresa, sono stati ottenuti non senza difficoltà: nel settembre 1971, infatti, la Commissione doveva infliggere all'interessata un'ammenda di 4 000 u.c. per aver fornito agli inquirenti informazioni insufficienti e incomplete.

Senza contestare l'autenticità dei documenti prodotti, né la realtà dei fatti che da essi si desumono, la *Raffinerie tirlé-*

*montoise* tenta di giustificarsi adducendo la difficoltà dei rapporti intercorrenti a quell'epoca fra essa e la *Export*. Questa temeva, infatti, di essere gradualmente privata della funzione commerciale che svolgeva presso la *Raffinerie*, a causa, fra l'altro, delle vendite dirette fra produttori.

Non avendo voluto spiegare francamente alla *Export* che «il proprio interesse le imponeva di eliminare gli intermediari da determinate operazioni», la *Raffinerie tirlémontoise* aveva preferito, a suo dire, «rifugiarsi dietro il pretesto di impegni assunti coi colleghi stranieri».

In altri termini, essa avrebbe fatto riferimento agli obblighi imposti da una concertazione fra produttori concorrenti, al fine di non urtare la suscettibilità dei dirigenti della *Export*.

Non si può negare, certo, che vi siano state gravi tensioni fra le due imprese, almeno fino al momento in cui la *Export*, come abbiamo visto, si adeguava infine alla politica definita di comune accordo. Né è dubbio che la Commissione sia stata resa edotta della concertazione dallo scambio di lettere e di note in cui vengono sottolineate le divergenze sorte fra le due imprese durante le prime due stagioni saccarifere.

Ciò non esclude, tuttavia, la forza probatoria di tali documenti, non solo, del resto, per quanto riguarda le pressioni esercitate sulla *Export*, ma anche per far luce sul comportamento della *Suiker Unie* e della *Centrale Suiker*, nei loro rapporti col principale produttore e con gli esportatori belgi.

La circostanza che gli elementi di giudizio, nei confronti dei produttori olandesi, vengano in tal modo ricavati dalla corrispondenza scambiata fra terzi non influisce sulla solidità della tesi della Commissione, in quanto detta corrispondenza permette di accertare la realtà dei fatti, d'altronde ampiamente confermata dall'esame del concreto comportamento delle imprese olandesi.

Ritengo quindi provata l'esistenza di pratiche concordate fra queste ultime e

la *Raffinerie tirlémontoise*, poiché queste imprese hanno consapevolmente sostituito, in pratica, ai rischi della concorrenza, una reciproca collaborazione avente lo scopo di garantire ai produttori olandesi la conservazione di posizioni acquisite sul loro mercato nazionale.

In tal modo, è stato direttamente pregiudicato il commercio fra due Stati membri.

In tal modo, inoltre, è stato alterato il normale gioco della concorrenza, dato che ai consumatori ed agli utilizzatori industriali di zucchero si è impedito di scegliere liberamente i propri fornitori.

Così pure, che si tratti delle vendite dirette da produttore a produttore, ovvero dell'orientamento delle forniture di zucchero belga verso determinate destinazioni o determinati destinatari nei Paesi Bassi, è certo che tali operazioni hanno riguardato una parte rilevante delle esportazioni belghe. Secondo la Commissione, le operazioni «controllate» rappresentano in media il 70-80 % del totale per tre delle annate in questione. La sola eccezione di rilievo riguarda la stagione saccarifera 1969/70, durante la quale (prima, del resto, che la concertazione avesse prodotto tutti i suoi effetti) alcuni produttori belgi indipendenti dalla *Raffinerie tirlémontoise* hanno ancora avuto la possibilità d'intervenire sul mercato olandese.

Tenuto conto di questi dati di fatto, le ricorrenti non possono far valere che le forniture da produttore a produttore non ricadano sotto l'art. 85, n. 1, del trattato. Queste forniture non costituirebbero, di per sé, che un semplice indizio; esse s'inseriscono, però, nel contesto delle pratiche concordate, la cui esistenza è provata; ne rappresentano uno dei mezzi d'attuazione e non possono, quindi, esserne dissociate.

Inoltre, se è vero che, a partire dal 1970, rilevanti forniture di zucchero prodotto dalla *Raffinerie tirlémontoise* non sono state più destinate direttamente alla *Suiker Unie* o alla *Centrale Suiker*, ma sono state effettuate per il tramite tradizionale

dei commercianti, tale fatto non modifica la conclusione cui si è pervenuti, in quanto la clausola di destinazione imposta, come si è visto, agli esportatori belgi costituisce, nella fattispecie, un indizio della concertazione.

Prima di passare all'esame della situazione della *Pfeifer & Langer*, quanto ai suoi rapporti col mercato olandese, devo ancora chiedere che venga disatteso un mezzo formale che la *Suiker Unie* e la *Centrale Suiker* basano su una pretesa violazione dell'art. 190 del trattato. Esse sostengono che talune tesi o affermazioni contenute nella motivazione della decisione impugnata sono troppo generiche, troppo sommarie, e talora addirittura incoerenti, per soddisfare l'obbligo di motivazione imposto alla Commissione dal suddetto art. 190.

In verità, signori, è forse inconcepibile che non si possano rilevare, in un testo così lungo e dettagliato, imprecisioni di redazione o formulazioni ellittiche. Tuttavia, nel caso delle decisioni adottate ai sensi degli artt. 85 e seguenti del trattato, l'obbligo di motivazione ha lo scopo di consentire alle imprese interessate di rendersi conto dell'esatta portata degli addebiti formulati nella decisione, e di metterle quindi in grado di contestarne eventualmente la fondatezza. È chiaro che, nella fattispecie, alla Commissione non si può far carico di aver violato in alcun modo le forme sostanziali, in quanto la motivazione della decisione impugnata non è affatto ambigua, non solo quanto alla natura e alla gravità degli addebiti, ma neppure riguardo ai fatti sui quali tali addebiti sono fondati.

Va poi eliminato un ultimo mezzo, comune alla *Centrale Suiker* ed alla *Raffinerie tirlémontoise*. Queste due ricorrenti sostengono che dovrebbe essere applicata la seconda eccezione di cui all'art. 2, n. 1, del regolamento n. 26, nel senso che il loro comportamento sarebbe, in ogni caso, esente dal divieto sancito dall'art. 85, n. 1, del trattato, poiché era «necessario per il conseguimento degli obiettivi enunciati nell'art. 39 del trattato».

La *Centrale Suiker* sostiene — per quanto la riguarda — che, qualora avesse rinunciato ad acquistare zucchero dalla *Raffinerie tirlémontoise*, il suo apparato produttivo e distributivo non sarebbe stato sfruttato in pieno; essa si sarebbe quindi trovata nell'impossibilità di pagare ai bieticoltori olandesi un prezzo superiore a quello minimo contemplato dalla normativa comunitaria. Di conseguenza, uno degli obiettivi elencati all'art. 39, e cioè quello consistente nell'«assicurare... un tenore di vita equo alla popolazione agricola» non avrebbe potuto essere raggiunto nei Paesi Bassi.

Ora, questa è una semplice affermazione, non corroborata da alcuna prova; la *Centrale Suiker* non tenta nemmeno di dimostrare che solo gli acquisti di zucchero effettuati presso la *Raffinerie tirlémontoise* le avrebbero permesso di corrispondere ai bieticoltori un prezzo superiore a quello minimo comunitario. Per di più, il suo ragionamento implica che le autorità comunitarie abbiano, da parte loro, fissato questo prezzo minimo ad un livello troppo basso per poter effettivamente conseguire l'obiettivo di cui trattasi. Ciò mi sembra smentito dal nesso che il regolamento n. 1009 stabilisce fra il prezzo d'intervento dello zucchero bianco ed il prezzo minimo garantito ai produttori di barbabietole. Infine, la *Centrale Suiker* non sostiene che le pratiche concordate cui essa ha partecipato fossero necessarie anche per il conseguimento degli altri obiettivi enunciati dall'art. 39 del trattato.

La *Raffinerie tirlémontoise* svolge argomenti analoghi, basandosi per l'appunto sul nesso stabilito fra prezzo d'intervento dello zucchero e prezzo delle barbabietole. Essa sostiene che, qualora non avesse potuto vendere, fra l'altro nei Paesi Bassi, parte delle proprie eccedenze, entro i limiti della sua quota massima, con un introito almeno pari al prezzo d'intervento, essa non avrebbe potuto corrispondere ai bieticoltori belgi il prezzo minimo che viene loro garantito dal regolamento n. 1009. In ogni caso, precisa la ricorrente, essa non avrebbe potuto ven-

dere zucchero all'ente d'intervento belga, perché le autorità nazionali l'avrebbero dissuasa dal farlo.

L'impresa intende giustificare in tal modo la sua politica, consistente fra l'altro nel vendere, direttamente o tramite i commercianti, notevoli quantitativi di zucchero a produttori concorrenti ovvero a clienti importanti, in particolare del settore dell'industria olandese del latte, e ciò ad un prezzo almeno pari a quello d'intervento.

Questi argomenti non sono pertinenti. In forza dell'art. 9, n. 1, del regolamento di base, gli enti nazionali d'intervento hanno l'obbligo di acquistare tutto lo zucchero che venga loro offerto dai produttori; se questi l'avessero chiesto, la Commissione sarebbe certamente intervenuta affinché le autorità nazionali garantissero il rispetto di quest'obbligo.

In realtà, la *Raffinerie tirlémontoise* ha cercato di evitare, per quanto possibile, di ricorrere al sistema dell'intervento.

Essa non ha quindi alcuna ragione di sostenere che il prezzo d'intervento debba essere considerato come un prezzo garantito; ciò è esatto solo in quanto il regime dell'intervento funzioni effettivamente, il che non si è verificato per il mercato dello zucchero e, in modo particolare, per quello belga.

Quanto allo zucchero che la *Raffinerie* ha venduto a prezzo meno elevato, per la denaturazione, è noto che la ricorrente ha vietato agli intermediari di rivenderlo sul mercato dell'alimentazione umana, al fine di evitare un ribasso dei prezzi su questo mercato. Essa non può sostenere di aver così contribuito al conseguimento di un altro obiettivo enunciato all'art. 39, e cioè di quello che consiste nell'«assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori».

In ogni caso, l'art. 39 non mi sembra compatibile con una politica di isolamento dei mercati nazionali, attuata di concerto dai produttori interessati.

Abbiamo finora preso in considerazione unicamente i rapporti della *Raffinerie tirlémontoise* con il mercato olandese.

Ma lo stesso addebito di pratica concordata coi produttori dei Paesi Bassi, ed in particolare con la *Suiker Unie*, è stato mosso dalla Commissione anche all'impresa tedesca *Pfeifer & Langen*.

Gli elementi criticati dalla Commissione nel comportamento della *Pfeifer & Langen* sono della stessa natura di quelli contestati all'impresa belga, nel senso ch'essi rivelerebbero l'esistenza, se non di un'intesa generale fra produttori europei, almeno di una politica comune avente lo scopo di garantire il rispetto delle posizioni acquisite sui vari mercati nazionali.

A parte il fatto che, secondo la Commissione, la partecipazione della *Pfeifer & Langen* alla protezione del mercato olandese risulta dalle stesse forniture di zucchero effettuate da questa impresa nei confronti dei produttori olandesi, dal momento che le sue forniture ad altri acquirenti nei Paesi Bassi sono state insignificanti, il comportamento della ricorrente è provato da alcuni documenti del fascicolo (documenti meno numerosi, è vero, e meno istruttivi di quelli che risultano «schiacciati» per la *Raffinerie tirlémontoise*).

Vi sono anzitutto quelli relativi al comportamento della *Pfeifer & Langen* in epoca anteriore al 1° luglio 1970 (mentre all'impresa si fa carico solo di fatti posteriori a tale data). Questi documenti potrebbero, tuttavia, costituire un indizio della volontà dell'impresa tedesca di non prendere, sul mercato olandese, alcuna iniziativa che potesse far adombrare la *Suiker Unie* o la *Centrale Suiker*. Ma, in realtà, i pochi rifiuti di vendita rivelati da questi documenti si possono spiegare con l'andamento della produzione, a quell'epoca, nella parte occidentale della Repubblica federale; non mi sembra, quindi, che se ne possa fare carico alla *Pfeifer & Langen*.

Vi sono, in secondo luogo, le note ed i verbali redatti dalla *Export* il 23 aprile ed il 6 maggio 1970; ma tali documenti riguardano specificamente i soli rapporti fra questa impresa e la *Raffinerie tirlémontoise*, non già il comportamento di produttori tedeschi sul mercato olandese.

È vero che questi scritti fanno riferimenti all'esistenza di una concertazione globale fra produttori europei e ne indicano gli orientamenti. Si deve tuttavia ammettere ch'essi hanno carattere troppo generico e troppo vago per poter provare che detta concertazione sia stata concretamente attuata fra la *Pfeifer & Langen* ed i produttori olandesi.

Quanto al fatto che le forniture della *Pfeifer & Langen* sul mercato olandese non siano state di rilevante entità, esso si spiega anche con la circostanza che il livello dei prezzi nella Germania occidentale non era, a quanto pare, inferiore a quello dei Paesi Bassi; è quindi ammissibile che la ditta tedesca abbia considerato poco interessante il tentare di affermarsi sul mercato in questione (benché, tenuto conto della posizione della *Suiker Unie* e della *Centrale Suiker*, sia ben lecito pensare che qualsiasi serio tentativo del genere avrebbe incontrato la ferma opposizione di queste imprese).

Perciò, in base al fascicolo prodotto dalla Commissione, nutro gravi dubbi circa la reale attuazione di una concertazione fra i produttori olandesi e la *Pfeifer & Langen*.

Resta tuttavia il fatto che, all'inizio del 1971, quest'impresa ha effettivamente venduto alla società *Limako*, affiliata della *Suiker Unie* e controllata da quest'ultima, un quantitativo non trascurabile di zucchero (20 000 tonnellate secondo la Commissione, solo 10 000 a detta della *Suiker Unie*), a condizioni che potrebbero essere in qualche modo collegate con l'obiettivo generale delle pratiche concordate intese alla protezione del mercato dei Paesi Bassi.

Questo zucchero prodotto fuori quota dalla *Pfeifer & Langen* dopo il 1° luglio 1969 non era stato oggetto di riporto ai sensi dell'art. 32 del regolamento n. 1009, in quanto l'impresa produttrice non aveva provato di averlo esportato fuori della Comunità, senza previa trasformazione e senza restituzione, entro il 1° luglio 1971. In forza del regolamento della Commissione n. 2645/70, esso doveva quindi considerarsi collocato sul

mercato interno, ed essere perciò gravato di un'onere d'importo pari al prelievo massimo, aumentato di 1 unità di conto il quintale.

È noto, in proposito, che la Commissione, con regolamento n. 458/73, ha retroattivamente stabilito che tale zucchero sarebbe stato colpito da un'onere forfetario di sole 2 unità di conto il quintale. La prova dell'avvenuta esportazione doveva essere fornita, fra l'altro, dimostrando l'identità dello zucchero esportato con lo zucchero prodotto dall'operatore interessato. Ora, sembra, pur facendo le dovute riserve, che lo zucchero prodotto fuori quota dalla *Pfeifer & Langen* sia stato sostituito con un quantitativo equivalente di zucchero prodotto, entro i limiti della propria quota, dalla *Suiker Unie*. Questo quantitativo sarebbe stato effettivamente esportato nei paesi terzi, mentre la *Suiker Unie* avrebbe provveduto a smerciare sul mercato interno la partita venduta alla *Limako*.

L'operazione potrebbe quindi considerarsi, in sostanza, come una fornitura da produttore a produttore. Ed inoltre essa costituirebbe una prova a contrario della pratica attuazione della concertazione tra la *Pfeifer & Langen* e la *Suiker Unie*, nel senso che lo zucchero ceduto all'affiliata del produttore olandese era in definitiva destinato all'alimentazione umana e avrebbe dovuto, perciò, circolare solo fra produttori.

Tuttavia, signori, anche ammesso che si possa condividere questa tesi — il che non è sicuro, allo stato degli atti — non mi sembra possibile considerare quest'unica operazione come un serio indizio di pratica concordata.

Vi propongo quindi di dichiarare infondato l'addebito mosso alla *Pfeifer & Langen* quanto alla protezione del mercato olandese, e di annullare perciò, su questo punto, la decisione impugnata.

Nei confronti della *Raffinerie tirlimon-toise* la Commissione formula uno specifico addebito di violazione dell'art. 86 del trattato.

Considerando che questa impresa detiene una posizione dominante sul mercato

saccarifero belgo-lussemburghese, essa le fa carico di aver sfruttato tale posizione in modo abusivo, per avere esercitato, durante le quattro stagioni considerate, pressioni di carattere economico sui due esportatori belgi *Export* ed *Hottlet*, al fine di obbligarli a rivendere lo zucchero da essa fornito soltanto a determinati clienti o per determinati usi, nonché ad imporre le stesse condizioni alla loro clientela. Abbiamo già rilevato che la ricorrente ha costretto detti commercianti ad adeguarsi alla sua politica di vendita, fra l'altro per realizzare i fini della concertazione che la legava ai produttori olandesi. Più in generale, essa avrebbe fortemente limitato la libertà d'azione dei suddetti commercianti, tanto sul piano degli scambi intracomunitari, quanto su quello delle esportazioni nei paesi terzi e delle forniture di zucchero destinato alla denaturazione.

Nell'esaminare questo addebito, è necessario mettere in evidenza i tre presupposti per l'applicazione dell'art. 86.

La posizione dominante deve anzitutto riguardare una «parte sostanziale del mercato comune».

Questo primo presupposto implica il riferimento non tanto all'estensione geografica della zona in cui l'impresa interessata esercita la sua influenza, quanto all'importanza economica del mercato controllato. Di conseguenza, per accertare se ricorra tale presupposto, vanno sì applicati certi parametri puramente quantitativi, quali il livello e la struttura della produzione e del consumo; ma ancor più utili sono gli elementi qualitativi che consentono di misurare l'importanza relativa del mercato sul quale si esplica la posizione dominante rispetto al complesso del mercato comune. Si devono quindi prendere in considerazione la densità della popolazione, il livello del tenore di vita, il volume degli scambi.

Nella fattispecie, la posizione dominante riguarda il mercato belgo-lussemburghese. Primo elemento significativo è il fatto che la produzione di zucchero su questo mercato è, relativamente, molto elevata: nel 1968/69 essa supera le 500 000 ton-

nellate; nel 1971/72 raggiunge il culmine di 770 000 tonnellate, che rappresentano quasi il 10 % della produzione complessiva della Comunità. Inoltre, essa registra notevoli eccedenze, che devono essere collocate sia negli altri Stati membri, sia al di fuori del mercato comune, poiché il consumo locale, pur essendo tutt'altro che trascurabile, è situato in media intorno a sole 350 000 tonnellate annue.

L'economia saccarifera di questa zona è quindi caratterizzata da una forte produzione, in rapido aumento durante gli anni 1968-1972.

Altri fattori di cui si deve tener conto sono l'entità, rispetto all'estensione del territorio, di una popolazione avente un elevato tenore di vita, e l'alto grado di sviluppo industriale del Belgio e del Lussemburgo.

Il mercato belgo-lussemburghese appare quindi, nell'ambito della Comunità, come un mercato regionale distinto, per le sue peculiari caratteristiche, dagli altri mercati coi quali confina a nord e ad est.

Esso costituisce perciò, come avete del resto già ammesso nella vostra sentenza 21 marzo 1974 (causa 127-73, BRT, Racc. 1974, pag. 315), una parte sostanziale del mercato comune.

In secondo luogo, è più che sufficientemente provato che la *Raffinerie tirlemontoise* occupa una posizione dominante sul mercato in questione, nel quale essa è di gran lunga la più importante produttore, dal momento che realizza, da sola, secondo le sue stesse affermazioni, il 65 % della produzione belga di zucchero. Questo fatto basterebbe già a dimostrare che l'interessata è in grado di esercitare, sullo stesso mercato, un'influenza preponderante. Ma vi è di più: essa detiene almeno la metà del capitale di altre due raffinerie, la *NV Suikerfabrieken van Vlaanderen* di Moerbeke-Waas e la *SA Raffinerie Notre Dame* di Oreye; i consigli d'amministrazione delle tre società contano alcuni membri in comune; la ricorrente ha quindi la possibilità di controllare queste altre imprese e, benché essa neghi di aver mai realmente fatto

uso di tale possibilità, dai documenti prodotti dalla Commissione risulta che le suddette imprese hanno quasi sempre seguito la politica di vendita messa in atto dalla *Raffinerie tirlémontoise*. I contratti da esse conclusi con gli esportatori belgi contengono in effetti clausole di destinazione identiche a quelle che a questi commercianti vengono imposte dalla ricorrente.

Stando così le cose, il «gruppo *Tirlemont*» estende la sua influenza all'85 % del mercato, considerato che le importazioni di zucchero sono, nel Belgio, di entità affatto trascurabile. Infine, la *Raffinerie tirlémontoise* fa sentire il suo peso anche nei confronti di altri zuccherifici e raffinerie aventi capacità produttiva meno elevata, sia mediante partecipazioni maggioritarie al loro capitale (come per la *Warneton*), sia servendosi dei contratti di distribuzione (come nel caso della *Naveau*).

Altrettanto reale è l'influenza della *Raffinerie tirlémontoise* sugli zuccherifici di *Liers* e *Embresin*, *Couplet* e *Donstiennes*.

Questa situazione le dà la possibilità di comportarsi in modo indipendente, di determinare la propria politica senza tener conto, sul suo mercato, dell'attività dei concorrenti, dei clienti o dei fornitori.

Anche ammesso che, in rare occasioni, talune delle imprese controllate dalla *Raffinerie tirlémontoise* abbiano liberamente effettuato esportazioni nei Paesi Bassi o in Germania, queste limitate deviazioni dalla politica della ricorrente non consentono punto di dubitare dell'effettivo dominio che quest'ultima può esercitare sul mercato belgo-lussemburghese.

Con una fortissima influenza sulla produzione di zucchero, la disponibilità di notevoli eccedenze, e impegnata com'era in una politica concordata coi produttori olandesi e, si vedrà, con la *Pfeifer & Langen* quanto alle forniture nella parte occidentale della Germania, la ricorrente non poteva ammettere che gli esportatori belgi prendessero l'iniziativa di operazio-

ni che avrebbero potuto mettere in pericolo la sua politica.

Era quindi necessario indurli ad un compromesso, se non ad una resa incondizionata, perché seguissero le sue direttive. È qui che la *Raffinerie tirlémontoise* ha sfruttato abusivamente la sua posizione dominante.

Significativi, in proposito, sono anzitutto i documenti prodotti per quanto riguarda le forniture di zucchero belga sia sul mercato olandese, sia su quello della parte occidentale della Rf di Germania.

Questi documenti, attinenti ai rapporti fra la *Raffinerie tirlémontoise* e le ditte *Export* ed *Hottlet*, rivelano che la ricorrente ha subordinato le sue vendite di zucchero a questi commercianti alla rigorosa osservanza degli impegni assunti nei confronti dei produttori esteri, il cui consenso era necessario per effettuare, sul loro mercato, forniture destinate a determinati usi e a determinati clienti.

L'abuso di posizione dominante risulta non solo dalle istruzioni impartite alla *Export* ed alla *Hottlet*, nell'ambito di una politica commerciale cui esse erano state costrette ad adeguarsi, ma anche dai mezzi impiegati dalla ricorrente per ottenere tale adeguamento.

Essa ha offerto un'unica alternativa agli esportatori: questi avrebbero dovuto comportarsi come docili esecutori delle sue istruzioni, e in tal caso avrebbero goduto di un trattamento relativamente favorevole (ciò vale in particolar modo per la *Export*), ovvero, qualora avessero inteso operare in modo indipendente, sarebbero stati privati della loro principale, se non unica, fonte di approvvigionamento di zucchero. In effetti, l'attività dei commercianti belgi consiste per lo più nell'esportazione del prodotto, fra l'altro nei paesi terzi. Ora, data la posizione di quasi-monopolio della *Raffinerie tirlémontoise*, essi non potevano logicamente sperare di acquistare zucchero in quantità sufficiente, se non da questa impresa o dalle raffinerie poste sotto il suo controllo. La loro posizione commerciale, e addirittura la loro sopravvivenza, erano direttamente minacciate.

È accertato, inoltre, che la ricorrente, grazie ai suoi rapporti coi colleghi stranieri, sarebbe stata in grado di fare a meno dell'intermediazione dei commercianti per buona parte delle sue esportazioni.

Beninteso, la minaccia ch'essa faceva pesare sugli esportatori non è mai stata formulata in termini brutalmente intimidatori. Essa è stata espressa in modo velato, benché da taluni brani di corrispondenza risulti la ferma volontà della ricorrente di non tollerare, da parte dei commercianti, alcuna infrazione della disciplina loro imposta.

Le pressioni hanno quindi assunto forme diverse a seconda dell'evoluzione dei rapporti esistenti, in particolare, fra la ricorrente e la *Export*.

Talvolta si tratta solo di stabilire, nei confronti di quest'impresa, i limiti entro i quali può essere ammessa la sua collaborazione commerciale, come attesta il resoconto, redatto dalla *Export*, di un colloquio avuto coi rappresentanti della *Raffinerie tirlémontoise* il 20 aprile 1970. Questo documento conferma il fatto che la *Export* doveva continuare ad avere una posizione privilegiata fra i clienti della Raffineria, senza che per questo si potesse parlare di esclusiva. Una parte delle eccedenze doveva essere riservata alla *Hotlet*, in forza di un impegno soltanto morale.

Tuttavia, tenuto conto fra l'altro della concertazione tra raffinatori europei, veniva eliminata dalla sfera dei rapporti commerciali fra la *Tirlémont* e la *Export* una serie di negozi diretti tra raffinatori o produttori.

In una nota del 23 aprile, ancor più significativa, la *Export* esprime la propria apprensione per il fatto che «la politica dei raffinatori non le permette di vendere nelle zone di confine del Benelux, della Francia e della Germania».

È dubbio — si osserva in questa nota — che «possiamo ottenere un contingente, poiché la *Raffinerie tirlémontoise* non vorrà continuare ad attuare una politica che contrasta con quanto da essa convenuto con gli altri raffinatori».

Pur se espresso in forma dubitativa, da questo documento traspare tuttavia il timore della *Export* di vedersi opporre un rifiuto di vendita.

In altri casi, la pressione si manifesta in modo più diretto. In occasione di una fornitura di zucchero greggio alla *Tate and Lyle*, impresa britannica cui la *Raffinerie tirlémontoise* è del resto legata finanziariamente, alla *Export* veniva proposto di fare da intermediario, ma «a condizione di rispettare la politica comune definita quanto alle gare per l'esportazione».

La nota della *Export* che riporta il colloquio con un dirigente della *Tirlémont* conclude: «In cambio (dell'operazione di cui trattasi) ci viene chiesto di rinunciare alla nostra libertà di presentarci alle gare per l'esportazione sia di zucchero greggio, sia di zucchero bianco. È sottinteso — aggiunge la nota — che la *Raffinerie tirlémontoise* non è disposta a cedere zucchero greggio da poter vendere liberamente ovunque vogliamo».

Nello stesso contesto si devono ricordare i telex scambiati fra le due imprese in data 19 e 20 agosto 1970, già menzionati a proposito della protezione del mercato olandese. Essi definiscono chiaramente la situazione in cui la *Export*, per poter restare nel circuito delle esportazioni nei Paesi Bassi, doveva rinunciare a trattare con gli acquirenti-utilizzatori olandesi, per le forniture di zucchero destinato al consumo alimentare diretto. È manifesto, in base a questi documenti, il nesso stabilito dalla *Tirlémont* fra l'osservanza di rigide clausole di destinazione e l'assicurazione che si sarebbe fatto ricorso alla *Export* per realizzare le esportazioni ammesse.

Quanto alle esportazioni nei paesi terzi, alla *Export* venivano imposte rinunce analoghe; più volte essa doveva, secondo un'espressione fra le più significative, «sacrificare i propri mandanti», e cioè rinunciare a presentare offerte in determinate gare per l'esportazione o accettare di ridurre le proprie offerte.

È quanto conferma una nota della *Export* in cui si ammette che la *Tirlémont*

ha ulteriormente limitato la sua libertà d'azione e le sue possibilità di lavoro sul piano delle domande di restituzione.

Infine, per prendere in considerazione un accenno particolarmente preciso alle esigenze della *Raffinerie tirlemontoise*, è interessante notare che, in una conferma di vendita inviata dalla *Export*, il 1° ottobre 1970, all'impresa olandese *Jacobson*, viene indicato che la *Export* e la *Hottlet* avevano ottenuto, per la stagione 1970/71, l'esclusiva di vendita per l'esportazione dal Belgio degli zuccheri cristallini della *Tirlemont*, ma alla condizione tassativa del rispetto della politica commerciale del gruppo capeggiato da quest'impresa: «Qualsiasi operazione riguardante zucchero belga, qualora si allontani da questa linea di condotta, non potrà essere approvata dal suddetto gruppo e ci farebbe perdere l'esclusiva». I rapporti fra la ricorrente e la *Hottlet* appaiono sotto la stessa luce, sia che si trattasse di forniture con destinazione prestabilita, sia che riguardassero la vendita di zucchero esclusivamente a scopo di denaturazione.

Il complesso degli indizi di cui disponiamo consente di affermare che la *Raffinerie tirlemontoise* ha abusato della posizione di forza da essa occupata sul mercato belgo-lussemburghese, togliendo tanto alla *Export* quanto all'*Hottlet* ogni possibilità di svolgere una politica commerciale autonoma. In tal modo, essa ha fortemente limitato la concorrenza sul mercato dello zucchero, sia negli scambi intracomunitari, sia nelle esportazioni in paesi terzi.

I due suddetti commercianti, la cui attività consisteva principalmente nell'esportare zucchero, fra l'altro nei paesi terzi, si trovavano necessariamente in posizione di stretta dipendenza nei confronti di un produttore che realizza direttamente o controlla la totalità, o quasi, di una produzione per di più eccedentaria.

Non disponendo di altre fonti di approvvigionamento degne di nota, essi non potevano permettersi di resistere alle esigenze di un'impresa che gode di un quasi-monopolio.

La *Raffinerie tirlemontoise* ha profittato di questi rapporti di forza per dettare agli esportatori una certa linea di condotta, ed ha così limitato, se non addirittura soppresso, la concorrenza nel commercio dello zucchero belga.

Non si può negare che tali fatti ricadano sotto l'art. 86 del trattato. Se un'impresa potente influisce su una più debole, con la minaccia di un danno economico, per farle accettare le proprie condizioni, si ha un abuso di posizione dominante. Circostanze del genere devono essere valutate secondo criteri obiettivi. Poco importa, quindi, la natura dei mezzi impiegati, purché ne risulti una pressione di carattere economico atta a limitare la concorrenza.

L'art. 86, da interpretare in conformità al principio enunciato nell'art. 3, lett. f), del trattato, impone che la concorrenza non venga alterata, e tanto meno soppressa, mediante pressioni siffatte.

Tra le pratiche abusive, l'art. 86, 2° comma, annovera del resto quelle consistenti

- a) «nell'imporre direttamente o indirettamente prezzi d'acquisto, di vendita od altre condizioni di transazione non eque», e
- b) nel limitare, fra l'altro, «gli sbocchi», a danno dei consumatori.

Ritengo che i metodi usati dalla *Raffinerie tirlemontoise* nei confronti della *Export* e della *Hottlet* rispondano ad entrambi gli esempi di violazione dell'art. 86.

Si può muovere lo stesso addebito ai produttori olandesi?

È quanto afferma la Commissione. Durante la stagione 1968/69, i tre commercianti dei Paesi Bassi (*Internatio*, *Jacobson* e *Dudok de Wit*), tradizionali importatori di zucchero, concludevano dei contratti d'acquisto di zucchero francese per un ingente quantitativo (dell'ordine di almeno 70 000 tonnellate), la cui fornitura doveva essere ripartita su un periodo pluriennale.

In seguito a queste operazioni, i produttori olandesi ed in particolare la *Suiker*

*Unie*, vedendo di mal occhio il fatto che una parte di questo zucchero venisse rivenduta, a prezzo inferiore a quello da essi stessi praticato, sul mercato dell'alimentazione umana — ch'essi consideravano di loro esclusiva competenza —, avrebbero minacciato i commercianti di rendere impossibile la loro tradizionale attività di temporanea importazione di zucchero destinato all'industria del latte, rifornendo essi stessi questa industria alle condizioni vigenti sul mercato mondiale.

Costretti a cedere di fronte a questa minaccia, i commercianti si sarebbero allora impegnati, in primo luogo, a smerciare lo zucchero importato dalla Francia ad un prezzo che non fosse troppo competitivo rispetto a quello dello zucchero di produzione olandese; inoltre, a vendere gli ultimi quantitativi di detto zucchero direttamente ai produttori, che avrebbero provveduto essi stessi alla distribuzione; infine, a non effettuare più, in futuro, senza il consenso dei produttori, importazioni del genere nei Paesi Bassi.

Durante le stagioni successive, 1969/70 e 1970/71, oltre 14 000 tonnellate di zucchero di origine francese venivano così acquistate dalla *Suiker Unie* e dalla *Centrale Suiker*.

In seguito, i commercianti venivano a far parte del sistema di distribuzione sorto dall'intesa fra i produttori olandesi e la *Raffinerie tirlémontoise*. Abbiamo visto, infatti, che le importazioni di zucchero belga destinato principalmente all'industria del latte erano state effettuate, alla condizione che venissero rispettate le relative clausole di destinazione, tramite i commercianti tradizionali, sia belgi, sia olandesi.

Le affermazioni della Commissione circa le pressioni esercitate dalla *Suiker Unie* e dalla *Centrale Suiker* nei confronti dei commercianti olandesi sono basate, principalmente, su una nota interna dell'impresa belga *Export*, dell'8 giugno 1970.

Ci è stato precisato che questa nota, destinata dal direttore dell'impresa, sig. Lemaire, al suo presidente, si riferisce ad

un colloquio che lo stesso sig. Lemaire aveva avuto alcuni giorni prima col sig. Dudok de Wit, direttore, a quell'epoca, dell'impresa commerciale olandese dello stesso nome.

Il documento fa espressa menzione delle «rimostranze» che i produttori olandesi, per mezzo del sig. Lindeboom, direttore della *Suiker Unie*, avevano fatto agli importatori nazionali, nonché della «minaccia» d'impedire ai commercianti la loro tradizionale attività di rifornimento dell'industria del latte, qualora non avessero accettato i termini dell'accordo che in tal modo veniva loro imposto.

La Commissione si è fondata fra l'altro su questi indizi per inferire che la *Suiker Unie* e la *Centrale Suiker*, legate da vincoli di stretta collaborazione e in possesso di una posizione dominante sul mercato dello zucchero dei Paesi Bassi, avrebbero costretto i commercianti ad accettare le loro condizioni. In ciò la Commissione ravvisa uno sfruttamento abusivo di posizione dominante ai sensi dell'art. 86 del trattato, in quanto l'effetto sarebbe stato quello di limitare, o addirittura impedire, nei Paesi Bassi, la libera vendita di zucchero proveniente da altri Stati membri (nella fattispecie dalla Francia), e di pregiudicare in tal modo gli scambi intracomunitari.

Data l'importanza della nota della *Export* al fine di accertare la realtà dei fatti sui quali si è basata la Commissione, questa Corte ha deciso di assumere la testimonianza non solo dell'autore della nota e del suo interlocutore sig. Dudok de Wit, ma anche del sig. Sanders, a quell'epoca procuratore ed attualmente vicedirettore della *Jacobson*, nonché del sig. Lindeboom, il cui intervento era stato espressamente richiamato dal sig. Lemaire.

Quest'ultimo ha bensì confermato di aver fedelmente e integralmente riportato il tenore del colloquio con il sig. Dudok de Wit, ma non è stato in grado — rispondendo alla domanda rivoltagli in proposito — di prendere posizione quanto al se l'«accordo» intervenuto fra i produttori olandesi ed i commercianti

fosse stato concluso «sotto una certa pressione o, invece, liberamente».

Egli ha dichiarato che si trattava di rapporti che si svolgevano al di fuori dei contatti diretti della *Export*; gli era quindi impossibile dare, su questo punto, una risposta precisa.

I sigg. Dudok de Wit e Sanders hanno spiegato che i commercianti olandesi, impegnatisi ad acquistare in Francia un notevole quantitativo di zucchero ordinato in un momento in cui la caduta del franco francese rendeva vantaggiosa l'operazione, si sono trovati, dopo la svalutazione ufficiale di questa moneta, in una situazione difficile. Lo zucchero non ancora consegnato nell'ottobre 1969 non poteva più, infatti, essere importato nei Paesi Bassi se non dietro pagamento di importi compensativi che pesavano talmente sul costo del prodotto da renderne difficile lo smercio sul mercato olandese, senza rischi di perdite.

Solo i produttori nazionali sarebbero stati in condizioni di acquistarne forti quantitativi a breve termine.

Commercianti e produttori mantenevano regolari contatti; sembra, a sentire i testimoni, che in tale occasione siano stati gli stessi commercianti a prendere l'iniziativa di interpellare la *Suiker Unie* e la *Centrale Suiker*, per offrire loro lo zucchero francese di cui erano in possesso.

La richiesta non sarebbe quindi partita dai produttori.

Quanto alla pretesa «minaccia» che sarebbe stata formulata dal sig. Lindeboom, il sig. Dudok de Wit ha dichiarato che le proprie parole sono state mal interpretate dal sig. Lemaire. L'intenzione, espressa dai produttori, d'importare direttamente lo zucchero per rifornire essi stessi l'industria del latte non era, infatti, cosa nuova ed aveva già cominciato, del resto, ad essere messa in pratica. Questo fatto, di per sé, costituiva certo una minaccia per i commercianti olandesi. Tuttavia, durante le trattative fra produttori e commercianti in merito al collocamento dello zucchero francese sul mercato dei Paesi Bassi, il sig. Lindeboom non aveva affatto usato tale mezzo di pressio-

ne, quanto meno nei termini riferiti dal sig. Lemaire.

La deposizione del sig. Sanders non coincide del tutto con questa versione dei fatti. Egli ammette che «nella foga di una conversazione in cui si trattava di concludere un accordo grazie al quale i commercianti avrebbero avuto la possibilità di smerciare parte dello zucchero importato dalla Francia, non è escluso che i produttori abbiano fatto capire che avrebbero adottato misure di ritorsione, qualora gli stessi commercianti non avessero cessato, in futuro, d'importare zucchero francese».

A suo avviso, tuttavia, la minaccia non appariva molto temibile, in quanto, in primo luogo, non era verosimile che i produttori facessero, per così dire, concorrenza a sé stessi, importando zucchero dai paesi terzi; inoltre, in questo campo, gl'importatori tradizionali si trovavano comunque in una situazione più vantaggiosa per operare sul mercato mondiale; infine, i produttori non avevano alcuna garanzia delle possibilità di effettuare siffatte importazioni in avvenire, dato che la disciplina comunitaria relativa alle importazioni di zucchero dai paesi terzi poteva essere modificata da un anno all'altro.

Quanto al sig. Lindeboom, egli nega categoricamente di aver fatto delle minacce nei colloqui coi commercianti olandesi sull'argomento di cui trattasi.

Detti contatti si sarebbero invero limitati ad una conversazione da lui avuta col sig. Kopmels, allora dirigente presso la *Jacobson*, col quale egli era in leali rapporti di amicizia, e ch'egli aveva soltanto cercato di convincere della necessità, tanto per i produttori quanto per i commercianti, di imporsi una comune «auto-disciplina», al fine di ovviare ai rischi che la situazione monetaria faceva pesare sui prezzi interni dello zucchero nei Paesi Bassi. Per di più, la semplice idea che i commercianti olandesi, rappresentati dal sig. Kopmels, si siano lasciati minacciare dalla *Suiker Unie* gli sembra completamente assurda.

Riassumendo, le ricorrenti sostengono che il loro atteggiamento non costituiva affatto un abuso, ma era la semplice espressione di una condotta commerciale normale: lo zucchero francese era stato offerto ai commercianti tradizionali a prezzi di dumping, e non sarebbe stato logico che i produttori rispondessero a questa manovra «scontando» i propri prezzi. Alla perdita di una parte del loro mercato tradizionale, quello dell'alimentazione umana, era naturale ch'essi replicassero con temporanee concessioni in materia di prezzi, sul mercato (latte condensato) dei loro concorrenti. Inoltre, era l'istituzione degli importi compensativi, dopo la svalutazione del franco francese, che aveva costretto i commercianti a trovare uno sbocco a prezzi non molto competitivi.

Per qualificare il comportamento di cui trattasi, vanno applicati — ritengo — non tanto criteri deontologici, quanto criteri obiettivi: per avere un abuso ai sensi dell'art. 86, non è affatto necessario che siano state profferite minacce, né che queste siano state accompagnate da un vero e proprio boicottaggio, com'è avvenuto nei confronti dei rivenditori al minuto all'epoca della guerra dello zucchero.

I principi da voi enunciati nella motivazione della sentenza 30 giugno 1966 (*Société technique minière*, Racc. 1966, pag. 282) sono validi, mutatis mutandis, in materia di abuso di posizione dominante: si devono considerare — secondo quanto avete affermato — in ispecie la natura e la quantità limitata o meno dei prodotti, la posizione dei vari interessati sul mercato degli stessi; la posizione del comportamento in esame nel contesto in cui esso s'inserisce; le possibilità lasciate ad altre correnti commerciali degli stessi prodotti, di muoversi attraverso altri canali.

Applicando tali criteri nella fattispecie, giungiamo a fare le seguenti constatazioni:

- a) Circa la quantità dei prodotti, si sa che i Paesi Bassi erano una zona deficitaria; data la situazione di scarsità, i commercianti tradizionali avrebbero potuto e dovuto operare molto attivamente sul mercato.
- b) Una semplice valutazione delle forze contrapposte basta a dimostrare che i commercianti sono stati indotti ad un compromesso nel loro stesso interesse. Di fronte al trio dei commercianti tradizionali — che volevano ed avrebbero potuto benissimo vendere zucchero per l'alimentazione umana — le imprese saccarifere, nella loro posizione di quasi-monopolio in materia di produzione, sono d'altronde sicure della collaborazione dell'unico altro fornitore possibile (la *Raffinerie tirlémontoise*), che obbliga i suoi intermediari (*Export e Hottlet*) a vendere solo per usi consentiti dall'industria saccarifera olandese, e può, in qualsiasi momento, fornire a questa i mezzi per escludere dal mercato i commercianti tradizionali.
- c) La pratica contestata ai produttori olandesi s'inserisce in un piano complesso. Come per la *Tirlemont*, così per la *Suiker Unie* e la *Centrale Suiker*, il fatto di precludere ai commercianti tradizionali l'accesso allo zucchero destinato all'alimentazione umana costituiva un complemento della strategia globale: la concertazione con gli altri produttori non doveva essere compromessa dai suddetti commercianti, la cui condotta andava quindi controllata.

Le cose, in effetti, sono andate nel seguente modo: dopo il rifiuto della *Sucre Union* di annullare le rimanenti forniture, lo zucchero francese veniva acquistato direttamente dai produttori olandesi e posto in commercio col marchio di questi ultimi. Lo zucchero successivamente venduto ai commercianti olandesi dai loro colleghi belgi veniva regolarmente destinato all'industria del latte condensato (ad esempio, il 1° ottobre 1970, 5 000 tonnellate vendute dalla *Export* alla *Jacobson*). Il 3 agosto 1971 la *Hottlet* acquistava, è vero, dello zucchero dalla *Raffinerie tirlémontoise*, ma questo zuc-

chero doveva essere «confezionato in sacchi di juta polietilene da 50 kg, che dovranno essere forniti dall'acquirente, con il marchio Suiker Unie» ed era destinato alla Suiker Unie — Olanda.

La prova dell'abuso mi sembra quindi emergere obiettivamente dall'andamento stesso del mercato, quale si riflette nel concreto comportamento delle imprese.

In proposito, la nota della *Export* 8 giugno 1970 costituisce un fattore certamente interessante per la comprensione di tale comportamento, ma in un certo senso superfluo.

Il risultato dell'audizione dei testimoni-protagonisti di fatti svoltisi più di cinque anni fa è stato variamente interpretato dagli interessati, com'è normale in un caso del genere. Questa audizione, che ha fatto percepire uno spostamento di tono, taluni «understatements», taluni ripensamenti, del tutto comprensibili se si considera la situazione professionale delle persone che sono state sentite, non può quindi sostituire l'analisi obiettiva dei fatti, né gli elementi che si ricavano dai documenti scritti.

L'unico punto dubbio è quello del se questo episodio della «guerra dello zucchero» si sia concluso con un vero e proprio accordo fra commercianti e produttori.

Sembra che effettivamente vi siano state delle trattative fra i commercianti olandesi ed il loro fornitore francese, per definire la questione dell'esecuzione delle rimanenti forniture (fra l'altro, il problema degli imballaggi); e si è avuta, d'altra parte, una convenzione scritta fra commercianti belgi e commercianti olandesi (conferma di vendita che la *Export* ha inviato, il 1° ottobre 1970, alla *Jacobson*, pregando quest'ultima di restituirle copia dell'originale dopo la firma).

Tuttavia, il fatto che la *Suiker Unie* e la *Centrale Suiker* abbiano «convenuto» con i commercianti tradizionali che questi avrebbero rifornito di zucchero estero solo l'industria del latte condensato — come pure l'effettivo rispetto di questa ripartizione di mercati — non mi sembra

possa essere qualificato (tenuto conto della posizione dominante dei produttori) diversamente dal comportamento della *Raffinerie tirlémontoise* nei confronti dei commercianti belgi o, come vedremo, dal sistema adottato dalla *Süddeutsche Zucker AG* e dalla *Südzucker-Verkauf* per i loro rappresentanti di commercio. Direi quasi che le varie modalità sono il riflesso dei diversi temperamenti nazionali.

Qualora esista una posizione dominante e la concorrenza non possa produrre il suo effetto correttore, è sufficiente, per constatare un abuso — com'era già detto nell'art. 66, n. 7, del trattato CECA — che l'impresa la quale goda della suddetta posizione ne usi «a fini contrari agli scopi del presente trattato».

Esaminato secondo questi criteri, il comportamento della *Suiker Unie* e della *Centrale Suiker* non si può, a mio avviso, considerare conforme agli obiettivi dell'organizzazione comune del mercato; tenuto conto della posizione dominante delle imprese, esso costituisce un abuso. Le suddette ricorrenti hanno infatti imposto, per usare i termini dell'art. 86, condizioni non eque ai loro partners commerciali, i quali si sono così trovati in posizione di svantaggio nella concorrenza. Qualora, poi, vi sia stato un accordo, non poteva trattarsi che di un vero e proprio «diktat».

#### VIII — Protezione del mercato della Repubblica federale di Germania

Benché in misura minore rispetto ai Paesi Bassi e, soprattutto, all'Italia, uno degli Stati membri in cui le eccedenze di altri paesi della Comunità (del Belgio e, ancor più, della Francia) avrebbero potuto trovare degli sbocchi era la Repubblica federale di Germania. Queste potenziali correnti di scambio erano tuttavia di varia entità in funzione della regione considerata, dipendendo dal fabbisogno e dalle disponibilità locali di zucchero nazionale, a seconda delle annate.

Sotto questo aspetto, si può fare una distinzione fra la parte occidentale della

Repubblica federale tedesca, lievemente deficitaria, ed il sud del paese, ove, con la notevole eccezione della Saar, il fabbisogno e le risorse risultano press'a poco in equilibrio, salvo variazioni stagionali. Va tenuto presente, d'altro canto, che dall'entrata in vigore dell'organizzazione comune del mercato, si è avuto uno spostamento della bieticoltura verso la Germania meridionale, ed un incremento della produzione, che ha reso questa zona quasi «autarchica». Tant'è vero che la principale impresa della regione di cui trattasi (la *Süddeutsche Zucker AG*) partecipava alle gare per l'esportazione in Italia e vendeva zucchero in questo paese per quantitativi di 10 000-20 000 tonnellate annue.

Distingueremo quindi, nelle presenti cause, due mercati: quello della parte occidentale e quello della parte meridionale della Repubblica federale di Germania.

Caratteristica comune delle due zone è il fatto che, fino al 30 giugno 1968, data di entrata in vigore dell'organizzazione comune, la produzione e il commercio dello zucchero erano sottoposti ad un'organizzazione nazionale di mercato.

La legge federale del 1951 sullo zucchero (*Zuckergesetz*) era a sua volta completata da tre regimi istituiti in materia di prezzi delle barbabietole, di prezzi dello zucchero e di perequazione delle spese di trasporto. In forza di queste norme, il territorio della Repubblica federale di Germania era suddiviso in varie zone di vendita. Per evitare trasporti antieconomici, a ciascuno zuccherificio era assegnato un determinato settore, e solo in questo esso poteva vendere i suoi prodotti. La cassa di perequazione concedeva rimborsi soltanto per le forniture effettuate nella zona assegnata al venditore. Inoltre, l'organizzazione era stata contrattualmente perfezionata mediante una rete di distribuzione che doveva funzionare secondo certe modalità.

Per la Repubblica federale, come per gli altri Stati membri, il passaggio da questo sistema all'organizzazione comune del mercato implicava quindi un fondamentale cambiamento di indirizzo; è certo

per facilitare a sé stessa ed ai suoi membri l'adattamento alla nuova situazione che la «*Wirtschaftliche Vereinigung Zucker*» (Unione saccarifera) incaricava uno studio legale di Stoccarda di elaborare un «parere sulle questioni di concorrenza in relazione all'organizzazione comunitaria dei mercati dello zucchero».

Sappiamo che le convenzioni esistenti fra i produttori tedeschi sono state modificate alla vigilia della prima stagione saccarifera comunitaria (1° luglio 1968), indubbiamente per tener conto della nuova disciplina. Esse contemplavano, comunque, l'istituzione e il funzionamento di tre uffici di vendita.

I suddetti accordi sono stati notificati alla Commissione e sono tuttora oggetto di un procedimento in corso. È veramente da rimpiangere che questo aspetto del problema, certamente rilevante nelle presenti cause, non sia stato ancora chiarito: la valutazione della consistenza delle infrazioni addebitate ai produttori tedeschi ed ai loro uffici di vendita, come pure ai loro partners del mercato comune, è intimamente legata alla conoscenza degli accordi notificati alla Commissione e delle convenzioni che disciplinavano i rapporti fra produttori od uffici di vendita ed intermediari-rivenditori.

Ritengo comunque impossibile tentare di esprimere un giudizio sulle vicende del mercato della Repubblica federale di Germania, senza prendere in considerazione, al tempo stesso, la concertazione fra le imprese saccarifere tedesche e le imprese analoghe degli altri Stati, l'esistenza della suddetta ripartizione del territorio nazionale in più zone di vendita e, infine, l'organizzazione della rete distributiva dei produttori.

Mi sia quindi permesso di articolare la mia analisi, da un lato, sul complesso costituito dal mercato della parte occidentale della Repubblica federale di Germania, e sui due addebiti ad esso relativi (concertazione tra la *Raffinerie tirlemontoise* e la *Pfeifer & Langen*, e accordi conclusi da quest'ultima impresa e dalla *Westdeutsche Zuckervertriebsgesellschaft* con il loro intermediari), dall'altro,

sul mercato della parte meridionale della Repubblica federale (concertazione fra la *Süddeutsche Zucker AG* e la *Béghin*; in subordine, concertazione tra la *Franken*, affiliata della *Süddeutsche Zucker AG*, e la *Sucre-Union*, nonché accordi stipulati fra l'ufficio di vendita *Südzucker-Verkauf*, di cui la *Süddeutsche Zucker AG* è la principale associata, ed i rivenditori).

1. Per quanto riguarda la protezione del mercato della parte occidentale della Germania, la Commissione ha rilevato l'attuazione di pratiche concordate fra la *Raffinerie tirlémontoise* e la *Pfeifer & Langen* nelle tre stagioni saccarifere 1969/70-1971/72.

I fatti si possono riassumere sotto i seguenti punti:

— Le forniture di zucchero belga in questa regione della Germania sono state fatte per lo più da produttore a produttore, a condizioni analoghe a quelle già viste per il mercato olandese, almeno relativamente allo zucchero bianco.

Tali forniture, alquanto modeste durante la prima stagione, aumentavano gradualmente negli anni successivi, fino a raggiungere un volume notevole, passando da 3 400 tonnellate nel 1968/69, di cui solo 800 tonnellate vendute direttamente alla *Pfeifer & Langen*, a 45 300 tonnellate nell'ultima stagione considerata, con quasi 30 000 tonnellate cedute alla suddetta impresa.

La proporzione delle forniture dirette è pari, per le due ultime stagioni, al 75 % circa delle esportazioni belghe nella regione di cui trattasi.

Va tuttavia osservato che queste operazioni riguardavano, in gran parte, zucchero greggio. Torneremo in seguito su questo aspetto del problema.

— Anche gli orientamenti generali della politica seguita dalla *Raffinerie tirlémontoise* nei confronti della *Pfeifer & Langen* appaiono analoghi a quelli constatati nel caso dei produttori olandesi. Un telex della *Export*, in data 11 settembre 1970, ricorda in modo molto chiaro le istruzioni dell'impresa belga, nel senso, cioè, di

«non far nulla che possa perturbare la struttura del mercato saccarifero tedesco, nell'ambito della clientela della *Pfeifer & Langen*» principio confermato da una comunicazione della *Export* ad un grossista tedesco, in data 14 settembre.

— In funzione di questa politica si spiegano i rifiuti di vendita opposti dalla *Raffinerie tirlémontoise* ad alcuni commercianti tedeschi, nonché l'obbligo da essa imposto agli esportatori belgi, di praticare sempre, nelle vendite ad utilizzatori tedeschi, prezzi che si avvicinasero il più possibile a quelli vigenti nella zona di destinazione, in modo da scoraggiare i suddetti acquirenti.

— Le pressioni esercitate dal gruppo *Tirlémont* sugli esportatori belgi, per costringerli a non esportare se non col consenso della *Pfeifer & Langen* corrispondono all'identico comportamento della Raffineria per quanto attiene alle esportazioni sul mercato olandese. Dette pressioni miravano incontestabilmente ad imporre determinate clausole di destinazione.

Mi sembra accertato che tali pratiche, per quanto riguarda le forniture di zucchero bianco, procedono da una concertazione fra la *Raffinerie tirlémontoise* e la *Pfeifer & Langen*, e si inquadrano nell'ambito di un comportamento accuratamente coordinato delle due imprese.

I documenti versati agli atti sono istruttivi in proposito.

Avendo constatato, nel luglio 1969, che zucchero belga venduto a scopo di denaturazione veniva in realtà importato sul mercato tedesco dell'alimentazione umana, la *Raffinerie tirlémontoise* reagiva vivacemente, ricordando che «queste immissioni al consumo... sono possibili solo grazie a prezzi inferiori a quelli che vengono richiesti dai produttori tedeschi; questi deplorano vivamente, perciò, la pressione esercitata sul loro mercato». Essa insiste quindi presso i commercianti belgi, affinché cessino operazioni del genere. Ed in effetti si constata che sia la *Export*, sia la *Hottlet*, s'impegnano ormai a rivendere solo per la denaturazione lo zucchero acquistato a tal fine.

Così pure, varie comunicazioni scambiate fra i commercianti belgi e la *Raffinerie tirlémontoise* o i produttori da questa controllati confermano, nel 1970, l'impegno assunto dagli esportatori nel senso di non vendere in Germania zucchero destinato all'alimentazione umana.

Quanto all'obbligo loro imposto, di astenersi da qualsiasi fornitura per proprio conto ad utilizzatori industriali o ad importatori della regione tedesca confinante col Belgio, qualora non avessero ottenuto il consenso della *Pfeifer & Langen*, o non intendessero praticare prezzi adeguati a quelli della ditta tedesca, se ne parla espressamente in alcuni documenti emananti dalla *Export*, documenti che corrispondono, in sostanza, al verbale 30 aprile 1970, in cui è riassunta, nella formula che ho già citato, la politica elaborata dalla *Raffinerie tirlémontoise*: «Nessun movimento di merce da paese a paese, se non a seguito di accordi tra produttori interessati».

Non si può quindi essere sorpresi di rilevare, in una serie di telex scambiati fra la *Export* e la *Raffinerie tirlémontoise*, che quest'ultima, venuta a conoscenza di un'importante offerta d'acquisto di zucchero bianco sottoposta alla *Export* da un commerciante tedesco, ad un prezzo che le sembrava troppo basso rispetto a quello praticato dalla *Pfeifer & Langen*, abbia preteso un aumento di tale prezzo, di guisa che, in definitiva, l'affare non poteva essere concluso.

Infine, da numerose offerte o conferme d'acquisto, inviate durante la stagione 1969/70 dalla *Export* e dalla *Hottlet* a produttori belgi, risulta che questi non hanno accettato di vendere zucchero per la Germania se non ad un prezzo franco partenza stabilimento che fosse superiore a quello fissato per altre destinazioni.

I rifiuti di vendere sul mercato della parte occidentale della Germania sono altresì provati dalle comunicazioni scambiate tra la *Raffinerie tirlémontoise* e la *Export* e dalle quali risulta che il gruppo *Tirlemont* ha manifestato, talvolta in modo velato, la sua opposizione a vendite sul mercato tedesco, esigendo prezzi

intesi a scoraggiare i clienti. È quanto viene confermato dal fatto che i commercianti tedeschi lamentano di non aver ricevuto in tempo utile, dai colleghi belgi, offerte abbastanza interessanti.

Sono questi i documenti su cui si basa la Commissione, per affermare che le pratiche così attuate sono frutto di una concertazione. Quanto a me, ritengo ch'essi, in effetti, oltre ad offrire di per sé gravi indizi in tal senso, mettono anche in evidenza metodi analoghi a quelli riscontrati nei rapporti tra la *Raffinerie tirlémontoise* ed i produttori olandesi. I comportamenti così messi in luce non trovano alcuna spiegazione logica, se non in quanto costituiscano mezzi d'attuazione della politica generale concertata fra i produttori.

Come giustificare altrimenti i rifiuti o le esitazioni di fronte ad offerte d'acquisto di commercianti od utilizzatori tedeschi, mentre la produzione belga era, durante le tre annate in questione, largamente eccedentaria, e la domanda nella parte occidentale della Germania elevata? Il suddetto comportamento riflette la volontà del gruppo *Tirlemont* di non fare concorrenza alla *Pfeifer & Langen* nella zona di competenza di questa.

Le ricorrenti negano, tuttavia, alla stessa stregua della *Suiker Unie* e della *Centrale Suiker*, il valore probatorio dei suddetti documenti, che generalmente riguardano solo i rapporti tra la *Raffinerie tirlémontoise* e gli esportatori belgi, in particolare la *Export*. Non vi è però alcun motivo di ritenere che i dati risultanti da questa documentazione, o anche dalle note interne della *Export*, non siano conformi alla realtà. Essi sono d'altronde corroborati dalla corrispondenza intercorsa con alcuni commercianti tedeschi.

Quanto alla circostanza dedotta dalla *Pfeifer & Langen*, secondo cui gli interessi della *Export* erano, nella fattispecie, in contrasto con quelli della *Raffinerie tirlémontoise*, poiché la politica di questa aveva avuto l'effetto, in varie occasioni, di mandare a monte delle operazioni che la *Export* desiderava realizzare, non mi sembra ch'essa possa in alcun modo infi-

ciare la veridicità degli scritti di quest'ultima impresa; il suddetto contrasto costituisce invece, di per sé, una prova del comportamento della *Raffinerie tirlémontoise*, la quale, del resto, non ha sostenuto che le proprie dichiarazioni siano state distorte o travisate dalla *Export*.

Infine, non si possono considerare validi gli argomenti svolti dalla *Pfeifer & Langen* nel sostenere che non le è mai stato direttamente imputato di aver preso parte alla concertazione. Benché alcuni dei documenti prodotti facciano semplicemente allusione, in termini generali, ai «produttori tedeschi», l'impresa di cui trattasi viene espressamente menzionata in altri documenti. E patente, del resto, che la *Pfeifer & Langen* si trova ad essere, fra i produttori tedeschi, l'impresa naturalmente designata, per la sua ubicazione rispetto al Belgio, ad entrare in diretta concorrenza col gruppo *Tirlemont*.

Il solo fatto ch'essa abbia effettuato acquisti diretti di zucchero belga, poi rivenduto al prezzo dello zucchero di sua produzione, alle medesime condizioni e sotto il proprio marchio, sarebbe comunque sufficiente ad identificarla come partner della *Raffinerie tirlémontoise* nella suddetta concertazione. Aggiungasi che la ricorrente non contesta seriamente il fatto di aver comunicato alla *Raffinerie tirlémontoise* i suoi prezzi partenza stabilimento; considerato il contesto in cui tale informazione è stata chiesta ed ottenuta, non si può fare a meno di vedervi un ulteriore elemento della pratica concordata, visto che, in realtà, è stato così possibile ai produttori belgi di adattare il prezzo dello zucchero belga esportato nella zona di vendita della *Pfeifer & Langen*, allo scopo di evitare di far concorrenza a quest'impresa sul suo mercato (o di costringere i commercianti belgi a tale adattamento).

Di conseguenza, per i motivi già esposti a proposito della protezione del mercato dei Paesi Bassi, ritengo fondato l'addebito di pratiche concordate aventi, analogamente, lo scopo di proteggere il mercato della parte occidentale della Germania. Oltre ad avere manifestamente in-

fluito sugli scambi fra i due Stati membri, esse hanno anche avuto lo scopo di ostacolare la concorrenza che avrebbe dovuto esplicarsi in tale zona, permettendo così alla *Pfeifer & Langen* di conservare una posizione acquisita.

Resta da chiedersi se la realtà di queste pratiche concordate, direttamente provata per le operazioni relative allo zucchero bianco, debba essere ammessa anche per le forniture di zucchero greggio della *Raffinerie tirlémontoise* alla *Pfeifer & Langen*, forniture il cui volume complessivo, per le tre stagioni in esame, è stato dell'ordine di 55 000 tonnellate.

Trattandosi di forniture dirette, e non disponendo di documenti atti a fornire la prova di una pratica concordata, la Commissione non può far altro che affermare — per includere tali operazioni nel sistema della concertazione globale — che la *Raffinerie tirlémontoise* non aveva alcun interesse ad effettuare forniture del genere: in primo luogo, infatti, essa disponeva di una capacità di raffinazione che, aggiungendovi quella dello stabilimento di Oreye, le avrebbe permesso di raffinare tutto lo zucchero greggio di sua produzione; inoltre, di fronte ad una forte domanda di zucchero belga da parte di commercianti ed utilizzatori tedeschi — domanda che, come si è visto, era rimasta quasi del tutto insoddisfatta —, la *Raffinerie tirlémontoise* avrebbe avuto la possibilità di vendere ai propri clienti zucchero bianco di sua produzione e, al tempo stesso, avrebbe avuto interesse a farlo, poiché avrebbe così fruito dell'utile di raffinazione. Ora, né le spese di trasporto (poiché gli acquirenti erano situati in una zona molto vicina), né la necessità di creare una rete di distribuzione autonoma, avrebbero costituito, secondo la Commissione, un ostacolo insormontabile.

Quanto alla *Pfeifer & Langen*, essa disponeva, oltre che della propria produzione di zucchero greggio, anche della possibilità di acquistare i quantitativi complementari, necessari per sfruttare in pieno il proprio potenziale di raffinazione, da produttori della Germania settentrio-

nale. Ed è quanto essa ha in realtà fatto. Di conseguenza, essa non avrebbe avuto alcun bisogno dello zucchero greggio prodotto dalla *Raffinerie tirlémontoise*. Inoltre, il prezzo al quale essa avrebbe acquistato zucchero greggio belga era tanto elevato da non lasciarle neppure un normale margine di raffinazione.

Il comportamento delle ricorrenti non poteva perciò spiegarsi che con il loro comune intento di evitare che i quantitativi di zucchero greggio ceduti alla *Pfeifer & Langen* venissero trasformati in zucchero bianco da raffinerie belghe, ed esportati, sotto forma di prodotto finito, nella zona di vendita dell'impresa tedesca.

A questa tesi, le ricorrenti hanno il vantaggio di poter opporre, cifre alla mano, considerazioni di carattere tecnico, basate fra l'altro sulle rispettive capacità di raffinazione. La *Raffinerie tirlémontoise*, da parte sua, disporrebbe di una capacità inferiore a quella che le viene attribuita dalla Commissione: 200 000 tonnellate annue, non già 225 000, in quanto non sarebbe esatto, fra l'altro, aggiungere alla sua la capacità della *Raffinerie Notre Dame*, la quale non sarebbe in grado di trasformare zucchero greggio al di fuori del periodo del raccolto. Inoltre, si dovrebbe tener conto del fatto che la ricorrente è costretta a raffinare zucchero greggio ceduto da taluni zuccherifici belgi che non possiedono impianti di raffinazione, nonché i melassi — cosiddetti «égouts de sucreries» — prodotti in otto zuccherifici che fanno parte del suo complesso industriale.

Tenuto conto di queste circostanze, la *Raffinerie tirlémontoise* disporrebbe in media, ogni anno, di 230 000 tonnellate di zucchero greggio. Essa sarebbe quindi obbligata a cederne direttamente una parte, non solo, del resto, alla *Pfeifer & Langen*, ma anche a raffinerie di altri Stati membri e addirittura di paesi terzi. Risponderebbe perciò al suo interesse, sul piano industriale e su quello commerciale, il fatto di vendere direttamente zucchero greggio alla *Pfeifer & Langen* ad un prezzo vantaggioso, anziché tenta-

re di vendere zucchero bianco a commercianti o utilizzatori tedeschi, col rischio di perdere un cliente come la *Pfeifer & Langen*.

Quest'ultima, la cui capacità di raffinazione è di 260 000 tonnellate annue, e supera quindi largamente la produzione dell'impresa, sarebbe costretta, per utilizzare in pieno detto potenziale con un adeguato rendimento, ad acquistare, non solo dalla *Raffinerie tirlémontoise*, ma anche da altri produttori, in particolare della Germania settentrionale, ingenti quantitativi di zucchero greggio. Lo zucchero fornitole dal produttore belga rappresenterebbe, del resto, solo una percentuale relativamente modesta del totale di queste forniture. Inoltre, la *Pfeifer & Langen* aveva interesse a diversificare le proprie fonti di approvvigionamento, fra l'altro per far fronte ad una eventuale, probabile diminuzione delle forniture ch'essa riceveva dalla Bassa Sassonia. Infine, lo zucchero greggio di origine belga le avrebbe consentito la produzione di zucchero bianco di alto livello qualitativo, la cui vendita le avrebbe procurato un maggiore utile.

Non intendo, signori, addentrarmi nella discussione tecnica relativa alle rispettive capacità di raffinazione della *Raffinerie tirlémontoise* e della *Pfeifer & Langen*, tanto più che, in proposito, ci troviamo di fronte ad affermazioni discordanti della Commissione e delle ricorrenti. Penso che sia necessario porsi su un piano diverso.

In sostanza la Commissione non critica le vendite di zucchero greggio della *Raffinerie tirlémontoise* alla *Pfeifer & Langen* in quanto tali, bensì il fatto che ad esse non abbiano fatto riscontro apprezzabili forniture di zucchero bianco, mentre il beninteso interesse della *Raffinerie tirlémontoise* avrebbe dovuto invece incoraggiare quest'impresa ad effettuare forniture del genere sul libero mercato della parte occidentale della Repubblica federale di Germania; essa aveva i mezzi per farlo e, infine, la mancanza di una rete commerciale sarebbe un pretesto fallace. Le forniture di zucchero greggio

avrebbero sostituito, infatti, quelle di zucchero bianco. Esse sarebbero criticabili in quanto rappresenterebbero una corrispondente quantità di zucchero bianco belga, che avrebbe potuto e dovuto essere utilmente smerciato sul mercato in questione.

Da notare, d'altronde, il fatto che durante la stagione 1970/71, caratterizzata in Germania da un deficit di zucchero bianco, mentre la *Raffinerie tirlemontoise* vendeva zucchero greggio alla *Pfeifer & Langen*, i produttori francesi, a loro volta, vendevano a questa stessa impresa maggiori quantitativi di zucchero bianco.

Un altro punto sul quale insiste la Commissione è il fatto che queste forniture sono costate relativamente care alla *Pfeifer & Langen*, considerata d'altra parte la distanza Liers/Elsdorf; in ciò essa ravvisa la contropartita per il mancato lucro della *Raffinerie tirlemontoise*, in conseguenza della sua rinuncia a vendere un equivalente quantitativo di zucchero bianco.

La Commissione non ha mancato di rilevare la contraddizione in cui è caduta la *Pfeifer & Langen* nell'affermare ch'essa aveva interesse ad acquistare zucchero greggio dalla *Raffinerie tirlemontoise*, indipendentemente dal desiderio di evitare incursioni di quest'ultima sul suo mercato dello zucchero bianco. Perciò, per dissipare l'impressione che le forniture di zucchero greggio possano spiegare l'ascesa di vendite del prodotto raffinato sul suo mercato, la *Pfeifer & Langen* ha dichiarato, rispondendo ai quesiti rivoltile dalla Corte in proposito, che il suo interesse alle forniture di zucchero greggio da parte della *Raffinerie tirlemontoise* non era tale da farle accettare, in cambio, la concorrenza di questa sul proprio mercato dello zucchero bianco. Ma allora è lecito chiedersi se non dovesse essere lo stesso per la *Raffinerie tirlemontoise*: l'interesse a vendere zucchero greggio alla *Pfeifer & Langen* non poteva essere tale da indurre un'impresa delle dimensioni della *Raffinerie tirlemontoise*, che avesse agito in modo autonomo ed in circostanze normali, ad astenersi dal vende-

re zucchero bianco nella zona di competenza della *Pfeifer & Langen*.

Contestando l'affermazione della Commissione, secondo cui le forniture effettuate dalla *Raffinerie tirlemontoise* possono spiegarsi solo col fatto che la *Pfeifer & Langen* pagava per lo zucchero greggio un prezzo «particolarmente interessante» (il che viene ammesso dalla *Raffinerie tirlemontoise*), la *Pfeifer & Langen*, la quale sostiene di aver avuto, da parte sua, tutto l'interesse a trattare, di chiara, in ultima analisi, che la vendita di zucchero greggio è stata particolarmente vantaggiosa per la *Raffinerie tirlemontoise*, avendo procurato a quest'impresa lo stesso utile ch'essa avrebbe ricavato raffinando essa stessa lo zucchero greggio. Quanto alla *Pfeifer & Langen*, il prezzo da essa pagato non era stato poi così elevato, in quanto lo zucchero greggio era destinato ad essere trasformato in tipi speciali di zucchero bianco, per i quali il margine di raffinazione è particolarmente ampio, e la cui vendita nella Repubblica federale di Germania non sarebbe stata possibile ad un produttore estero come la *Raffinerie tirlemontoise*.

Non è facile, signori, per il profano, seguire in tutti i suoi meandri questa diatriba, per poter dare un categorico giudizio economico su una situazione di carattere eminentemente tecnico. Vorrei rilevare semplicemente che, se è esatto che sul mercato mondiale, in periodo di eccedenza e di lievitazione delle scorte — in particolare di zucchero bianco —, avviene talvolta che il prezzo di quest'ultimo scenda al disotto di quello dello zucchero greggio, tale situazione non può verificarsi sul mercato comunitario, in ogni caso non durante più stagioni successive.

Se si trattasse solo delle suddette forniture di zucchero greggio, dubito ch'esse sarebbero sufficienti a provare la realtà della concertazione.

Ma questo aspetto dell'addebito mosso alla *Pfeifer & Langen* e alla *Raffinerie tirlemontoise* va messo in relazione, a mio avviso, con la concertazione (che ri-

tengo accertata) relativa allo zucchero bianco.

Le forniture di prodotti intermedi fra produttori non sono criticabili, se gl'interessati si fanno concorrenza allo stadio dei prodotti finiti. Esse lo divengono, invece, dal momento in cui detti produttori si accordano per escludere la concorrenza nella fase del prodotto finale. E ciò è per l'appunto quanto è avvenuto nella fattispecie.

Penso quindi che la preoccupazione della *Raffinerie tirlémontoise* di alleggerire la propria capacità di raffinazione, ch'essa sostiene fosse già oberata, e quella della *Pfeifer & Langen*, di sfruttare in pieno la propria, ch'essa asseriva essere eccedentaria, non bastano a giustificare queste forniture di zucchero greggio, che avevano — caratteristica troppo rara per passare inosservata — il vantaggio di essere particolarmente interessanti per entrambi i concorrenti. Esse si spiegano unicamente con la certezza che la *Raffinerie tirlémontoise* non sarebbe più intervenuta sul libero mercato dello zucchero bianco della *Pfeifer & Langen*. A questa certezza faceva riscontro l'assicurazione che le offerte d'acquisto presentate da clienti situati nelle zone di confine sarebbero state cortesemente declinate, nonostante le favorevoli condizioni in materia di trasporto. È sicuramente così che sono andate le cose.

Ritengo, perciò, che la realtà della pratica concordata sia provata anche per quanto riguarda le forniture di zucchero greggio.

2. Oltre al fatto di aver partecipato, con la *Raffinerie tirlémontoise*, ad una pratica concordata per proteggere il proprio mercato dalle importazioni provenienti dal Belgio, alla *Pfeifer & Langen* si fa carico di aver protetto questo stesso mercato concertandosi coi suoi intermediari.

Dall'instaurazione dell'organizzazione comune, l'ufficio di vendita «*Westdeutsche Zuckervertriebsgesellschaft*» si era servito, per la vendita dello zucchero prodotto nella regione di cui trattasi, di

quattro commissionari di zona coi quali esso aveva concluso «contratti di commissione», mentre la *Pfeifer & Langen* effettuava la vendita della propria produzione tramite dodici rappresentanti di commercio, ad essa legati da «contratti di agenzia» e di cui alcuni erano anche commissionari della *Westdeutsche Zuckervertriebsgesellschaft*. L'attività di questi intermediari era limitata a determinate zone, e non poteva estendersi allo zucchero fornito da altri produttori del mercato comune, se non con l'autorizzazione scritta della *Westdeutsche Zuckervertriebsgesellschaft* o della *Pfeifer & Langen*.

Le risposte ai quesiti formulati dalla Corte hanno confermato che tutti i contratti conclusi dalla *Pfeifer & Langen* coi suoi rappresentanti contenevano una clausola di limitazione di zona nell'ambito della Repubblica federale di Germania (una cartina allegata al contratto fissa ogni volta il perimetro della zona di vendita), nonché il divieto di vendere zucchero fornito da altri produttori del mercato comune. Queste restrizioni sono state imposte, se non a tre, almeno ad un commerciante, che nessun formale contratto vincolava alla *Pfeifer & Langen*.

La Commissione ne deduce che l'istituzione di tale sistema di vendita deriva da una concertazione generale fra i produttori tedeschi della parte occidentale della Repubblica federale, e ch'essa ha avuto l'effetto di escludere i commercianti «indipendenti», i quali vendono in nome e per conto proprio, dal commercio dello zucchero prodotto nella suddetta parte della Germania, come avveniva, del resto, anche per le altre organizzazioni di vendita. Independentemente dalla pratica concordata fra produttori, intesa alla protezione del mercato della parte occidentale della Repubblica federale, essa ha ritenuto che tale sistema limita la concorrenza sul piano commerciale ed è in contrasto con l'art. 85, n. 1: i commissionari ed i rappresentanti della *Westdeutsche Zuckervertriebsgesellschaft* e della *Pfeifer & Langen* potevano vendere esclusivamente zucchero prodotto dai lo-

ro committenti, essendo loro vietato di vendere merce fornita da altri produttori, ed avevano inoltre un campo di azione geograficamente limitato.

La *Pfeifer & Langen*, che è l'unica ad aver impugnato questa parte della decisione, sostiene che i suoi rappresentanti sono intermediari privi di qualsiasi autonomia, i quali fanno parte della sua organizzazione di vendita. Ora, nel diritto tedesco, è vietato a siffatti intermediari il fare concorrenza al loro mandante; ciò è già implicito nell'obbligo di lealtà nei confronti di questo.

Inoltre, nella sua comunicazione 24 dicembre 1962, relativa ai contratti di rappresentanza esclusiva stipulati coi rappresentanti di commercio, la stessa Commissione avrebbe dichiarato che l'art. 85 non si applica a detti rappresentanti, qualora essi siano inseriti, come ausiliari, nell'impresa del loro mandante.

Signori, è possibile che, secondo il diritto commerciale tedesco, un rappresentante di commercio agisca in nome e per conto del suo committente,

Tuttavia, come giustamente osserva la Commissione, è necessario accertare se effettivamente si tratti di un semplice ausiliario inserito nell'impresa del mandante e, a tal fine, va considerata non tanto la denominazione, quanto la funzione del «rappresentante di commercio».

Un commerciante non può, secondo la Commissione, essere considerato come un organo ausiliario dell'impresa per cui agisce, qualora, oltre all'attività di rappresentante, esso svolga una non trascurabile attività per proprio conto, in quanto commerciante indipendente.

La Commissione sostiene che è questo il caso dei rappresentanti dell'impresa ricorrente. Essa si riferisce alla circostanza — che mi sembra esatta — che taluni di questi rappresentanti sono qualificati, nei repertori per categorie professionali, come commercianti all'ingrosso o importatori. Ritengo che imprese del genere vadano poste sullo stesso piano di altri commercianti a voi noti in seguito a cau-

se relative alla denaturazione o all'esportazione di zucchero.

Rispondendo ai quesiti della Corte, la ricorrente ha ammesso che, oltre a svolgere una certa attività per suo conto, i suoi rappresentanti agiscono anche in quanto commercianti indipendenti. I «commissionari di zona» istituiti dopo l'attuazione dell'organizzazione comune di mercato, sono grandi imprese del settore del commercio all'ingrosso di prodotti alimentari; essi hanno un notevole fatturato, relativo non solo alle vendite, nella zona loro assegnata, di zucchero prodotto dalle associate dell'ufficio di vendita, ma anche alla loro particolare attività nella sfera dell'esportazione nei paesi terzi o dell'importazione di zucchero da denaturare, quella sfera, cioè, che in altri paesi, come il Belgio ed i Paesi Bassi, era stata «abbandonata» — come abbiamo visto — ai «commercianti tradizionali».

Ora, se hanno potuto operare nei paesi terzi e per la denaturazione, detti commercianti avrebbero benissimo potuto farlo anche per la vendita di zucchero destinato all'alimentazione umana e fornito da produttori diversi dai membri dell'ufficio di vendita, in zone diverse da quelle di loro competenza. Ma essi vi hanno rinunciato in base ad un accordo col loro committente.

Inoltre, e la Commissione ha ragione di sottolinearlo, anche dal punto di vista del diritto interno, in Germania vige il § 18 della legge sulla concorrenza («Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen» o GWB), il quale stabilisce che la clausole di esclusiva possono essere dichiarate nulle, qualora limitino il gioco della concorrenza. La dottrina è divisa di fronte alla questione del se le restrizioni imposte ai rappresentanti di commercio rientrino o meno nell'ambito di applicazione del § 18. Mi sembra però inutile approfondire i termini della controversia; è sufficiente accertare che dette restrizioni ricadano sotto l'art. 85 del trattato di Roma.

A proposito degli «accordi verticali» (ritengo che la clausole in esame rientrino

in tale categoria), questa Corte ha già affermato essere

«possibile che, senza implicare un abuso di posizione dominante, un accordo tra operatori economici che agiscono in fasi diverse sia suscettibile di pregiudicare il commercio fra Stati membri ed abbia al tempo stesso lo scopo o l'effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza, sì da ricadere sotto il divieto dell'art. 85, n. 1» (sentenza 13 luglio 1966, causa 32-65, Italia contro Commissione, Racc. 1966, pag. 321); come pure che

«se il tenore dell'art. 85 rende il divieto applicabile (ove ne ricorrano i presupposti) a un accordo intervenuto fra più imprese ed esclude di conseguenza il caso dell'impresa unica che provvede direttamente alla distribuzione, ciò non significa che si debba considerare legittima, per semplice analogia economica — del resto incompleta — e in contraddizione con detto articolo, la situazione contrattuale nascente dall'accordo fra un'impresa di produzione e un'impresa di distribuzione» (sentenza 13 luglio 1966, cause riunite 56 e 58-64, Grundig, Racc. 1966, pagg. 517-518).

Vedo del resto una conferma della tesi della Commissione nel fatto — e non si tratta di una semplice coincidenza — che, in seguito all'adozione della decisione impugnata, la Westdeutsche Zuckervertriebsgesellschaft modificava i contratti da essa stipulati coi suoi commissionari; ai rappresentanti legati alla *Pfeifer & Langen* da semplici accordi verbali veniva d'altra parte comunicato dalla stessa impresa (almeno dal gennaio 1973) ch'essi non erano più tenuti a lavorare esclusivamente per suo conto; il 2 gennaio 1973, veniva concluso fra la ricorrente ed i suoi dodici rappresentanti un nuovo contratto di agenzia, che non conteneva più alcuna clausola di esclusiva.

È possibile, certo, che questi «rappresentanti» non abbiano accolto con eccessivo entusiasmo la limitazione della propria attività nel campo della vendita di zuc-

chero destinato all'alimentazione umana (libertà di vendere esclusivamente zucchero prodotto dalla Westdeutsche Zuckervertriebsgesellschaft e dai suoi membri, nella zona di competenza); ciò non autorizza tuttavia ad affermare che la suddetta limitazione costituisce un abuso di posizione dominante (art. 86), come il comportamento della *Raffinerie tirlemontoise* nei confronti dei commercianti belgi, e quello della *Suiker Unie* e della *Centrale Suiker* nei confronti dei commercianti olandesi. La posizione della *Pfeifer & Langen* non è del resto paragonabile a quella della *Süddeutsche Zucker AG*, né dal punto di vista del volume di produzione, né quanto all'entità della partecipazione all'ufficio di vendita. Ciò è tuttavia irrilevante, in quanto, comunque, questa Corte ha già affermato che «l'alterazione della concorrenza, vietata quando deriva dai comportamenti contemplati dall'art. 85, non può divenire lecita qualora detti comportamenti riescano, grazie all'azione di un'impresa dominante, a concretarsi in una penetrazione fra le imprese» (sentenza 21 febbraio 1973, causa 6-72, Continental Can, Racc. 1973, pag. 244).

Le clausole di esclusiva contenute nei contratti stipulati dalla Westdeutsche Zuckervertriebsgesellschaft e dalla *Pfeifer & Langen* coi loro commissionari sono quindi in contrasto con l'art. 85, n. 1; le ricorrenti non possono far valere la loro «validità provvisoria» sostenendo ch'esse non erano obbligate a notificare i relativi contratti, dal momento che la comunicazione della Commissione aveva carattere puramente indicativo e non escludeva l'interesse delle imprese ad ottenere un attestato negativo o a far accertare la situazione giuridica mediante una decisione individuale. La verità è che per le imprese il suddetto stato di cose era molto conveniente.

3. Il mercato della Germania meridionale è caratterizzato, come il mercato della parte occidentale del paese, dal raggruppamento dei produttori in un ufficio di vendita («Südzucker-Verkauf»), che comprende varie zone ben definite.

Le cinque imprese che fanno parte di questa organizzazione rappresentano, con circa 800 000 tonnellate annue, il 38 % della produzione complessiva tedesca. La percentuale delle vendite ad esse spettante, nella regione di cui trattasi, è pari al 90 %.

I due principali protagonisti della concertazione ora in esame sono due «giganti» del settore saccarifero:

- La *Béghin*, che in seguito alla sua fusione con la *Say*, intervenuta nel corso del procedimento, costituisce ormai, con le comuni affiliate, il primo produttore francese, nonché il secondo produttore comunitario, dopo l'impresa britannica *Tate and Lyle*; e
- La *Süddeutsche Zucker AG*, la cui partecipazione all'ufficio di vendita è del 51,5 %; con i suoi otto zuccherifici, quest'impresa realizza il 70 % della produzione dell'ufficio stesso, pari al 29 % della produzione complessiva tedesca; essa occupa perciò una posizione dominante sul mercato regionale costituito dalla parte meridionale della Repubblica federale.

Altre due imprese sono implicate nelle pratiche concordate relative a questo mercato:

- da parte francese, la *Sucre-Union*, società costituita nel 1966 da 23 zuccherifici francesi, per provvedere alla distribuzione del prodotto;
- da parte tedesca, la *Franken*, impresa che, con i suoi 4 zuccherifici, realizza oltre l'8 % della produzione complessiva tedesca, ed alla quale la *Süddeutsche Zucker AG* partecipa per il 25 %.

Va rilevato, tuttavia, che né alla *Sucre-Union* né alla *Franken* sono state inflitte ammende. Esse non hanno impugnato la decisione.

Un problema particolare sorge, nell'ambito di questo addebito, a proposito dell'ufficio di vendita *Südzucker-Verkauf*. Sta di fatto che, nel dispositivo della decisio-

ne impugnata (art. 1, prima parte, n. 4), esso non è menzionato fra le imprese partecipanti alla concertazione.

Le viene invece fatto carico di aver violato l'art. 86 del trattato, nella seconda parte, n. 3, del suddetto art. 1.

Nel corso del procedimento, la Commissione ha tuttavia affermato che l'addebito di concertazione relativo al mercato della Germania meridionale riguardava anche la *Südzucker-Verkauf*, e che d'altra parte l'ammenda inflitta a questa impresa si basava unicamente sul fatto ch'essa aveva partecipato a violazioni dell'art. 85, n. 1. Ciò risulta, secondo la Commissione, dalla motivazione del provvedimento impugnato, nonché dalle disposizioni introduttive della seconda parte dell'art. 1, che recitano: «Si constata che le seguenti misure, rilevate nel quadro delle pratiche concordate sopra esposte, contravvengono di per sé stesse all'art. 86 o all'art. 85, n. 1, del trattato».

Se ben comprendo, la Commissione stabilisce un nesso fra pratica concordata e abuso di posizione dominante, in quanto la seconda infrazione avrebbe contribuito a garantire il raggiungimento degli scopi della prima.

Sono propenso a seguire questo modo di vedere e ad ammettere che i due addebiti non vadano separati completamente l'uno dall'altro, in quanto il sistema di distribuzione dell'ufficio di vendita ha certamente contribuito a limitare le importazioni di zucchero bianco nella zona in cui esso è stato attuato. Mi riservo tuttavia di trarne le conseguenze nell'esaminare l'addebito di abuso di posizione dominante mosso alla *Südzucker-Verkauf*.

Ciò premesso, prendendo per il momento in considerazione le pratiche concordate fra produttori, vediamo che i comportamenti criticati dalla Commissione sono dello stesso tipo di quelli rilevati nel caso del mercato costituito dalla parte occidentale della Germania.

Si tratta anzitutto delle vendite dirette da produttore a produttore. A partire dalla

stagione 1970/71, la *Süddeutsche Zucker AG* e la *Franken* acquistavano sempre maggiori quantitativi di zucchero greggio dalla *Béghin*, e di zucchero bianco sia dalla *Béghin* sia dalla *Sucre-Union*, rivendendo il prodotto raffinato agli stessi prezzi e alle medesime condizioni dello zucchero di propria fabbricazione, sotto il proprio marchio.

Queste forniture riguardavano quantitativi abbastanza rilevanti, in particolare nel caso dello zucchero greggio fornito dalla *Béghin* alla *Süddeutsche Zucker AG* (11 200 tonnellate per la stagione 1970/71, 13 900 tonnellate per la stagione successiva) ed alla *Franken* (9 200 tonnellate nel 1971/72). Le forniture di zucchero bianco erano di minore entità: dal livello minimo di quelle della *Béghin* (286 tonnellate vendute alla *Süddeutsche Zucker AG*), esse salgono rispettivamente a 4 500 tonnellate per lo zucchero ceduto a quest'ultima dalla *Sucre-Union* e a 4 000 tonnellate per quello fornito dalla stessa impresa alla *Franken*.

Ma ciò che va soprattutto rilevato è che, a parte queste forniture dirette, le importazioni da parte di utilizzatori industriali o commercianti tedeschi situati nelle zone di vendita della *Südzucker-Verkauf* sono state molto modeste, se si esclude lo zucchero destinato alla denaturazione o all'esportazione nei paesi terzi.

La Commissione ne inferisce che le due imprese francesi hanno rinunciato ad esercitare qualsiasi pressione concorrenziale sul mercato della Germania meridionale. Di concerto coi loro concorrenti, esse avrebbero contribuito ad isolare questo mercato.

Le ricorrenti, evidentemente, cercano di giustificare il proprio comportamento con ragioni di carattere economico.

Secondo le imprese francesi, le forniture da produttore a produttore consentirebbero di compensare gli squilibri verificatisi da un'annata all'altra nella produzione, e di utilizzare al massimo le capacità di raffinazione disponibili, procurando alle imprese interessate zucchero greggio o zucchero bianco di qualità sca-

dente da trasformare in zucchero liquido. Queste operazioni sono inoltre tanto più vantaggiose, in quanto le spese di trasporto per lo zucchero greggio sono relativamente modeste. I fornitori non avevano invece alcun interesse ad assumersi le spese di una rete di distribuzione nella Germania meridionale e ad esporsi ai rischi del deposito in magazzino.

Gli acquirenti tedeschi, da parte loro, troverebbero nelle suddette forniture il vantaggio di evitare la perdita di clienti e di aliquote di mercato.

Infine, le vendite dirette fra produttori non avrebbero impedito un certo sviluppo di altri scambi intracomunitari nella regione considerata.

Ora, signori, è esatto che la *Sucre-Union* ha fornito ad intermediari indipendenti, almeno durante la stagione 1970/71 non trascurabili quantitativi di zucchero, ed è per questo d'altronde che la Commissione non ha inflitto ammende a quest'impresa.

È pacifico, invece, che la *Béghin* non ha effettuato operazioni del genere. Essa sostiene, però, che le sue forniture dirette alla *Süddeutsche Zucker AG* e alla *Franken* sono state quasi esclusivamente forniture di zucchero greggio prodotto nel suo stabilimento di Sillery, località situata nelle vicinanze di Reims. Ora, lo zucchero greggio prodotto in questo zuccherificio è stato sempre venduto a raffinerie, francesi o straniere, perché sarebbe stato economicamente assurdo — dice la ricorrente — trasformarlo nella raffineria che la *Béghin* possiede a Thumeries, presso Lille, vale a dire provvedere al trasporto dello zucchero greggio dalla Marna fino al Nord della Francia, per ottenere zucchero bianco che avrebbe poi dovuto essere spedito nella Germania meridionale.

Per di più, mentre la produzione di zucchero greggio a Sillery era praticamente raddoppiata fra il 1967/68 e il 1970/71, la raffineria di Thumeries, che lavorava al massimo della sua capacità, non avrebbe potuto comunque effettuare la trasformazione di ulteriori quantitativi di zucchero greggio, provenienti da Sillery.

La *Süddeutsche Zucker AG* sostiene, per quanto la riguarda, che nel 1970/71 essa non disponeva di sufficienti scorte ed era stata costretta, per poter eseguire contratti di approvvigionamento a lungo termine, ad importare zucchero greggio, come, d'altra parte, essa aveva già fatto più volte anteriormente al 1968. Gli acquisti effettuati presso la *Béghin* e la *Sucre-Union* avevano avuto lo scopo di risolvere questo problema, dopo che la ricorrente, del resto, aveva inutilmente cercato di rifornirsi presso altri produttori, fra l'altro della Bassa Sassonia.

Per le ricorrenti, quindi, le operazioni loro contestate sarebbero giustificate da esigenze di ordine industriale e commerciale, che basterebbero ad escludere qualsiasi sospetto di concertazione.

Da parte mia, signori, non ne sono del tutto persuaso. Ciò che in sostanza viene addebitato alla *Béghin* non è tanto di aver fornito direttamente zucchero greggio ai produttori della Germania meridionale, quanto di aver contribuito, astenendosi da qualsiasi vendita di zucchero bianco a commercianti od utilizzatori industriali di tale regione, all'isolamento del relativo mercato. E, in proposito, dev'essere evocato un importante argomento di cui si tace nella discussione sorta fra le parti in merito a questo addebito: voglio dire, la questione della Saar.

Certamente, la mancanza di una individuabile contropartita sarebbe atta ad indebolire la tesi della pratica concordata e, qualora fosse provato che i produttori francesi interessati non hanno ricavato alcun vantaggio dalla loro rinuncia al mercato tedesco, si potrebbe dubitare del fatto ch'essi abbiano agito di concerto coi loro concorrenti.

Ma — ritengo — nella fattispecie la contropartita esiste senz'altro, ed è anzi rilevante, trattandosi dell'«abbandono» della Saar agli interessi degli zuccherieri francesi.

Intendiamoci, quanto ai termini di «contropartita» e di «abbandono»: per questo «baratto» non è stato affatto necessario un accordo espresso, dato ch'esso

risultava, per così dire, dallo stato di fatto e non si doveva far altro che perseverare tacitamente nel comportamento anteriore. Ciò non toglie che questo fattore sia stato decisivo in ordine alla pratica concordata.

Dalla fine dell'ultima guerra (prima del referendum nella Saar), questa regione è stata rifornita di zucchero d'origine francese. In seguito, tale situazione veniva istituzionalizzata col trattato che creava un'unione monetaria e doganale tra la Francia e la Saar fino al 31 dicembre 1959, e in base al quale, anche dopo tale data, determinati prodotti originari e provenienti dalla zona del franco avrebbero potuto essere importati nella Saar, in esenzione da dazi doganali, entro il limite dei contingenti indicati nel cosiddetto «elenco A», nel quale figurava lo zucchero. In complesso, quindi, 35 000 tonnellate di zucchero bianco francese venivano collocate in media ogni anno nella Saar.

Con l'abolizione degli ultimi dazi doganali (1° luglio 1968) e con l'entrata in vigore del regolamento n. 1009 (alla stessa data) veniva meno ogni fondamento giuridico per mantenere tale situazione: la Saar è una regione chiave della Repubblica federale di Germania e dell'Europa comunitaria, e non si vede la ragione per cui essa dovrebbe sfuggire, senza alcuna specifica disposizione espressa, alle norme vigenti per il mercato comune.

Ora, la situazione suddetta non si è sensibilmente modificata dall'entrata in vigore dell'organizzazione comunitaria; benché i dazi doganali ed i contingenti siano stati soppressi fra gli Stati membri (art. 35 del regolamento), e benché non esista alcun accordo del genere di quello che disciplina gli scambi fra Berlino Ovest e la Repubblica democratica tedesca, nella Saar continua a giungere press'a poco la stessa quantità di zucchero bianco francese, 30 000 tonnellate circa.

Un riflesso della situazione precedente si trova nel fatto che la Saar non è stata inclusa in alcuna delle zone di vendita create dai produttori tedeschi; si tratta,

tuttavia, di una circostanza derivante da una convenzione privata: nella suddivisione in zone di vendita prima della firma del trattato per la Saar, documento di base dell'organizzazione nazionale del mercato nella Repubblica federale di Germania, si era dovuto tener conto del particolarismo di questa regione (nella quale, d'altra parte, non esistono — a quanto pare — zuccherifici, né raffinerie).

Le cose avrebbero comunque potuto cambiare dopo il 1° luglio 1968: in primo luogo, l'ubicazione dei più vicini zuccherifici tedeschi — quelli della *Süddeutsche Zucker AG* a Worms (circa 100 km), Obrigheim, Waghäusel, e della *Pfeifer & Langen* a Euskirchen — era favorevole per «ricquistare il mercato della Saar» (le principali imprese della zona più eccedentaria della Comunità sono talvolta situate a circa 350 km: Reims, Soissons, Lille), anche se il controllo della rete di distribuzione era più difficile che per il resto della Germania meridionale.

In secondo luogo, per quanto riguarda le imprese francesi, non era escluso che anch'esse potessero ampliare ulteriormente il proprio mercato, nella Germania meridionale, date le loro eccedenze e le condizioni vantaggiose di cui potevano fruire per il trasporto.

Dalla corrispondenza scambiata il 27 giugno 1968 tra un commerciante della Saar ed un cliente tedesco di una zona vicina risulta, ad esempio, che il primo — tenuto conto della imminente entrata in vigore della disciplina comunitaria — era inizialmente disposto a vendere. Ma, il 6 agosto 1968, egli comunica al suo cliente che «l'industria saccarifera tedesca ha insistito, durante trattative permanenti che si svolgono a Parigi, affinché i fornitori francesi si mostrino ragionevoli quanto alle forniture sul mercato tedesco, in transitò attraverso la Saar e destinate al resto del territorio della Repubblica federale di Germania».

La Commissione, evidentemente, non fa carico alla *Béghin* ed alla *Süddeutsche Zucker AG* di essersi concertate per

mantenere nella Saar la situazione preesistente, visto che questa implicava scambi intracomunitari in tutto conformi all'indirizzo stabilito dall'organizzazione comune del mercato.

Ritengo tuttavia che non si possa prescindere da questo elemento, che comunque emerge dal contesto della decisione.

Sembra, d'altro canto, che non sia mancata una certa evoluzione: ad una lenta «riconquista» del mercato della Saar da parte delle imprese tedesche più vicine ha corrisposto una lenta penetrazione delle imprese francesi oltre la Saar, nella parte meridionale della Germania. Ora, le imprese tedesche e francesi hanno voluto almeno che questo riassetamento avvenisse nell'ordine, tramite le forniture fra produttori, e col minimo danno, alla stessa stregua di quanto è avvenuto tra la *Raffinerie tirlémontoise* e la *Pfeifer & Langen*: se era inevitabile che zucchero francese giungesse nel Sud della Germania, perlomeno esso doveva passare solo per la via diretta, da produttore a produttore, sotto forma di zucchero greggio che, oltre ad avere, certo, un prezzo interessante per gli acquirenti tedeschi, in quanto lasciava loro l'utile di raffinazione, rappresentava soprattutto altrettanto zucchero bianco che non sarebbe stato posto in commercio al di fuori dei canali controllati dall'importatore. Ora, per la *Béghin* non sarebbe stato economicamente assurdo il raffinare a Thumeries (Lille) lo zucchero prodotto a Sillery (Reims), fruendo del margine di raffinazione; le raffinerie della Germania meridionale sono anch'esse, infatti, abbastanza distanti, ed il passaggio di un confine non facilitava mai le operazioni di trasporto. La situazione non era del resto la stessa per lo zucchero bianco venduto nella Saar od in Italia? Una differenza di 100 km in più non poteva costituire un ostacolo insormontabile per le imprese francesi.

I principali interessati a questa concertazione erano, da una parte, la *Süddeutsche Zucker AG* (con la sua affiliata *Franken*), cioè la più importante impresa tedesca; dall'altra, la *Béghin*, che è uno

dei più grandi produttori francesi. È per l'appunto fra di loro, e talvolta con la partecipazione della società di distribuzione *Sucre-Union*, che sono avvenute le suddette vendite di zucchero greggio. D'altro canto, sono proprio queste imprese che più s'interessavano alla Saar, in ragione sia della loro ubicazione, sia del loro potenziale produttivo.

Ora, se si raffrontano le vendite francesi sul mercato «libero» della regione di cui trattasi, sul quale le quotazioni si mantengono all'incirca al livello del prezzo indicativo — esclusi i quantitativi venduti nella Saar e quelli destinati alla denaturazione — col fabbisogno complessivo della stessa regione, si constata che dette vendite non sono state molto importanti, mentre le esportazioni di zucchero bianco e di zucchero greggio destinate alla *Süddeutsche Zucker AG* e alla sua affiliata *Franken* (vendite da produttore a produttore) sono state sempre più rilevanti. È questo aspetto della situazione che viene criticato dalla Commissione.

A parte il fatto che, al di fuori della Saar, la maggiore corrente d'importazione nella parte meridionale della Repubblica federale di Germania si è presentata esclusivamente sotto forma di forniture fra produttori, la protezione di questa regione è stata efficacemente completata, all'altro capo della cordata se così si può dire, dal sistema degli sconti di fedeltà e dai contratti di rappresentanza conclusi dalla *Südzucker-Verkauf*, incaricata della distribuzione dei prodotti della *Süddeutsche Zucker AG* e della *Franken*.

Disponiamo di vari documenti significativi in proposito:

Una lettera di un grossista della Germania meridionale, in data 18 aprile 1972:

«Vi comunichiamo che purtroppo siamo stati informati, con lettera della *Süddeutsche Zucker AG*, del fatto che non ci verrà corrisposto alcun premio di fedeltà per la stagione scorsa».

Un telex inviato il 23 agosto 1971 da uno dei rari commercianti indipendenti della Germania meridionale alla *Sucre-Union*, in cui è citata la suddetta clausola

dei contratti della *Südzucker-Verkauf*, ed una lettera dello stesso importatore alla *Sucre-Union*, in data 29 settembre 1971:

«La ditta (un commerciante del Sud della Repubblica federale) mi ha comunicato che la *Süddeutsche Zucker AG* avrebbe espresso delle riserve in seguito ad acquisti di zucchero bianco in Francia. Essa corre il rischio di perdere il premio annuo di fedeltà. Al momento del rinnovo del contratto con la *Süddeutsche Zucker AG*, la stessa impresa ha percepito detto premio, accettando la condizione di rinunciare per il futuro agli acquisti di zucchero fornito da altri venditori e di provenienza francese».

Questo commerciante non era nei migliori termini coi propri fornitori, ma la sua corrispondenza, messa in relazione coi vari elementi suddetti, mi sembra costituire un serio indizio.

Ritengo quindi provata la pratica concordata.

Devo ancora esaminare, a proposito di questo «addebito», taluni mezzi formali dedotti dalle ricorrenti.

In primo luogo, la violazione dell'art. 4 del regolamento n. 99: secondo la *Süddeutsche Zucker AG*, nella comunicazione degli addebiti non si parla dell'interesse ad importare zucchero comunitario nella Germania meridionale. Mi sembra, invece, che questo concetto sia alla base tanto della comunicazione degli addebiti, quanto della decisione.

La stessa ricorrente sostiene, in secondo luogo, che nel dispositivo le viene fatto carico di una pratica concordata con la *Sucre-Union* per le stagioni 1970/71 e 1971/72, mentre nella motivazione, la decisione non fa cenno ad acquisti della *Süddeutsche Zucker AG* presso la *Sucre-Union*, durante la prima di queste due stagioni; solo il controricorso farebbe menzione di un quantitativo di 4 600 tonnellate di zucchero bianco, fornito dalla *Sucre-Union* ad un'affiliata della *Süddeutsche Zucker AG* per la stagione suddetta.

Questa censura, a mio avviso, è inconferente: alla ricorrente tedesca viene adde-

bitata essenzialmente una pratica concorrente con la *Béghin*, e la Commissione, del resto, non ha inflitto sanzioni alla *Sucre-Union*. Non è quindi necessario esaminare oltre il comportamento di quest'ultima impresa, che non è stata colpita da alcuna ammenda e non ha proposto ricorso. La *Sucre-Union*, d'altra parte, non è un produttore, il che spiega perché essa abbia potuto seguire, talvolta, una strategia diversa da quella della *Béghin*.

Secondo la *Süddeutsche Zucker AG* e la *Béghin*, nella comunicazione degli addebiti non sarebbe stato individuato il produttore cui si fa carico di non aver venduto zucchero bianco nella Germania meridionale, né le imprese con le quali la *Süddeutsche Zucker AG* si sarebbe concertata. Solo la decisione indicherebbe le forniture e i produttori di cui trattasi.

Come ho già detto a proposito dei mezzi formali di carattere generale, ritengo che né la *Béghin*, né la *Süddeutsche Zucker AG* abbiano portuto ingannarsi quanto alla portata dell'addebito che la Commissione intendeva formulare nei loro confronti; esse hanno d'altronde preso posizione su questo punto, durante il procedimento amministrativo.

4. Devo ora esprimere il mio parere circa l'addebito di abuso di posizione dominante mosso alla *Südzucker-Verkauf*, per averse essa impedito ai suoi intermediari, dalla stagione 1968/69, di vendere zucchero non fornito dalle sue associate, ed aver vincolato la clientela mediante sconti di fedeltà.

Va ricordato che, il 24 marzo 1969, il Bundeskartellamt inviava alla ricorrente *Südzucker-Verkauf* un questionario relativo, fra l'altro, agli «sconti di fedeltà» ch'essa concedeva alla propria clientela ed ai contratti che concludeva coi suoi rappresentanti di commercio. L'8 luglio 1971, all'ufficio di vendita in questione veniva comunicato che il relativo procedimento era stato chiuso.

Secondo la relazione dello stesso Bundeskartellamt (Ufficio federale per i cartelli) per l'anno 1969, negli ambienti

dell'industria di trasformazione dello zucchero e del commercio dei prodotti alimentari si era lamentato che, dopo l'entrata in vigore dell'organizzazione comunitaria del mercato dello zucchero, ed in particolare dopo la conseguente fissazione dei prezzi partenza stabilimento, certe imprese saccarifere occupavano, in funzione delle spese di trasporto, una posizione dominante in determinate regioni. «Anche nelle zone eccedentarie specializzate nella coltivazione di barbabietole e nelle quali le imprese saccarifere potrebbero entrare in competizione fra loro, la creazione di organizzazioni comuni per la vendita dello zucchero ha sostanzialmente limitato la concorrenza. Questa situazione ha portato a fissare ad un livello eccessivo i prezzi dello zucchero, a ridurre la produzione di zucchero di categoria II, meno costoso, ed in particolare a rinunciare a produrre zucchero di categoria III. Il sospetto che talune imprese saccarifere occupassero, localmente, una posizione dominante e la sfruttassero in modo abusivo, ha dato luogo ad una inchiesta approfondita, la quale ha *in parte confermato, in parte rafforzato* la convinzione che esistessero posizioni dominanti sul piano regionale. Tuttavia, non è stato confermato il sospetto che i prezzi dello zucchero fossero stati fissati ad un livello abusivo... Né sono stati messi in luce indizi sufficienti per affermare che la produzione di zucchero di categoria II, meno caro, sia stata intenzionalmente ridotta».

«Il Bundeskartellamt» — prosegue la relazione — «in base ad indicazioni fornite dai commercianti al minuto, ha promosso il procedimento contemplato dal § 22 della legge tedesca sulla concorrenza nei confronti dei grossisti di zucchero di determinate regioni della Repubblica federale. Queste imprese occuperebbero una posizione dominante nelle rispettive zone di vendita. Da parte dei rivenditori al minuto è stato lamentato il fatto che i grossisti non cedono lo zucchero più a buon mercato della categoria di base, se al tempo stesso non venga loro richiesto lo zucchero raffinato, più costoso. Dall'

inchiesta è risultato che, in seguito ad errori nella stima del fabbisogno e in ragione di difficoltà nell'approvvigionamento, le scorte della qualità di base a disposizione di taluni produttori si erano assottigliate, e le forniture effettuate erano state modeste. I grossisti interessati avevano quindi dovuto ricorrere ad un contingentamento». Anche in questo caso, tuttavia, l'iniziativa procedimento non aveva seguito.

La Commissione sostiene che l'obbligo imposto dall'ufficio di vendita in questione ai suoi 17 rappresentanti di commercio, nel senso di non vendere senza il suo consenso zucchero fornito da produttori diversi dai suoi membri, ha limitato la libertà degli scambi fra Stati membri, avendo impedito ai commercianti indipendenti di approvvigionare gli utilizzatori industriali, in particolare di zucchero comunitario importato. Quest'obbligo era inoltre accompagnato dalla concessione di sconti di fedeltà ai clienti, cioè da un sistema generale di sconti, l'entità dei quali dipende esclusivamente dal totale degli acquisti effettuati presso i produttori associati. Per non perdere il beneficio di tale sconto, gli acquirenti dovevano perciò concentrare le ordinazioni presso produttori tedeschi: la perdita dello sconto di fedeltà costituiva un danno più consistente del vantaggio che sarebbe derivato dall'acquisto di zucchero estero.

Ritengo, in effetti, che la *Südzucker-Verkauf* abbia sfruttato la propria posizione localmente dominante per imporre detti contratti di distribuzione e detti sconti di fedeltà, pratica che rientra nella definizione dell'art. 86: «imporre . . . prezzi . . . od altre condizioni di transazione non eque», «applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti», e costituisce quindi violazione del suddetto articolo.

La ricorrente sostiene che, di per sé, considerati isolatamente, i suoi contratti di distribuzione e i suoi sconti contrattuali non dovevano essere notificati alla Commissione, dal momento che gli interessati

erano imprese appartenenti ad un solo Stato membro, e l'oggetto non era l'importazione né l'esportazione fra Stati membri (art. 4, n. 2, punto 1 del regolamento n. 17).

Quest'ultimo punto mi sembra dar adito a qualche dubbio, data la vostra sentenza 30. 6. 1966 (LTM) in materia di accordi di esclusiva.

Non se ne può comunque inferire che non sia ammessa l'irrogazione di un'ammenda per comportamenti connessi a contratti o clausole contrattuali come quelli di cui sopra. L'abuso accertato e punito dalla Commissione consiste nel sistema adottato dalla ricorrente per la distribuzione dei prodotti delle sue associate, nonché dello zucchero da esse acquistato presso i produttori francesi, nell'ambito della pratica concordata della *Süddeutsche Zucker AG* per le forniture di zucchero francese.

Questo comportamento ha compromesso l'esigenza che «la concorrenza non venga eliminata», esigenza imposta — secondo la vostra sentenza 21 febbraio 1973, causa 6-72, *Europemballage*, Racc. 1973, pag. 244) — dall'art. 3, lett. f) del trattato, e rientra perciò nella nozione di «sfruttamento abusivo».

Non solo esso va incluso fra gli atti che «possono pregiudicare il commercio tra Stati membri» o, secondo i termini della vostra sentenza 13 luglio 1966 (cause riunite 56 e 58-64, *Grundig*, Racc. 1966, pag. 519), «incidere, in modo diretto o indiretto, in potenza o in atto, sulla libertà del commercio fra Stati membri, in un senso che possa nuocere alla realizzazione degli obiettivi di un mercato unico fra Stati», ma ha pure avuto realmente tali effetti, com'è provato dai documenti già richiamati a proposito dell'addebito di concertazione relativa al mercato della Germania meridionale.

Come ho già detto, per questo addebito sorge tuttavia un problema di imputabilità e di qualificazione.

La Commissione aveva previsto, nella comunicazione degli addebiti, di valutare il comportamento della *Südzucker-Ver-*

*kauf* e della *Süddeutsche Zucker AG* nei confronti dei loro clienti alla luce sia dell'art. 85, sia dell'art. 86, in quanto

- l'obbligo di non vendere, senza il consenso dell'ufficio di vendita, altro zucchero che quello fornito da quest'ufficio o dalle sue associate, obbligo imposto dai vari contratti di distribuzione della *Südzucker-Verkauf*, ricadeva a suo avviso sotto l'art. 85;
- la rete di rappresentanza commerciale creata dalla *Süddeutsche Zucker AG* e dalla *Südzucker-Verkauf* implicava, a sua volta, uno sfruttamento abusivo di posizione dominante (art. 86). Infine, sempre nella prospettiva dell'art. 86, la Commissione considerava che il fatto che la *Südzucker-Verkauf* concedesse ai propri clienti uno sconto quantitativo annuo costituiva anch'esso uno sfruttamento abusivo della posizione dominante della *Süddeutsche Zucker AG*.

La decisione, di fatto, constata nel dispositivo l'esistenza, durante la stagione 1970/71, di una pratica concordata ai sensi dell'art. 85, n. 1, fra la *Süddeutsche Zucker AG* (che ha influenza preponderante nell'ambito della *Südzucker-Verkauf*) e la *Franken*, da un lato, la *Béghin* e la *Sucre-Union*, dall'altro.

Essa dichiara inoltre che, a partire dalla stagione 1968/69, si è avuto un abuso ai sensi dell'art. 86 da parte della *Südzucker-Verkauf*, incaricata della distribuzione dei prodotti della *Süddeutsche Zucker AG*.

Ricordando che tale abuso è stato rilevato nell'ambito della pratica concordata, e considerando che, ai fini della liquidazione dell'ammenda, le due infrazioni vanno valutate congiuntamente, la decisione colpisce la prima con un'ammenda di 700 000 u.c. e la seconda con un'ammenda di 200 000 u.c., rispettivamente inflitte alla *Süddeutsche Zucker AG* e alla *Südzucker-Verkauf*. Penso che, in ogni caso, la sanzione imposta alla *Südzucker Verkauf* sia stata irrogata almeno con riguardo all'art. 86, benché non sia escluso che la Commissione abbia voluto inflig-

gerla anche in forza dell'art. 85, come inteso dall'interessata nel suo ricorso.

Queste incertezze non devono meravigliare: il limite fra quanto rientra nell'art. 85 e quanto costituisce oggetto dell'art. 86 non è netto; si tratta spesso di situazioni simili, che è opportuno valutare, per quanto possibile, in modo analogo; in molti casi, d'altra parte, questi due articoli, collocati nella stessa sezione del trattato (norme comuni sulla concorrenza, applicabili alle imprese) possono entrambi trovare contemporanea applicazione.

L'art. 86 riguarda «lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato comune o su una parte sostanziale di questo». È chiaro che questo testo presuppone l'esistenza di un certo nesso fra le varie imprese che sfruttino in modo abusivo una posizione dominante.

Tale nesso può consistere anzitutto in un'intesa; si è anzi potuto affermare che le intese più pericolose sono quelle che tendono al monopolio o alla posizione dominante. In questa situazione, assai frequente, sorge un problema: delle due norme applicabili, l'art. 85 o l'art. 86, deve trovare applicazione solo la più severa (e qual è in tal caso questa norma), o invece entrambe possono essere applicate cumulativamente? Non trattandosi di diritto penale, ritengo che si debba optare per la seconda soluzione.

Il suddetto nesso può altresì assumere la forma di collegamenti strutturali: è la questione delle affiliate, delle holdings e delle partecipazioni finanziarie, caratteristiche dei nostri giorni.

Esso si riscontra anche, seppur meno evidente, nei legami personali (interlocked directorships). In alcuni paesi si considera che il comune atteggiamento di un certo numero d'imprese può far presumere ch'esse occupino una posizione dominante almeno in relazione ai fatti loro imputati.

Mi sembra quindi inutile indagare se la Commissione abbia inteso infliggere una sanzione alla *Südzucker-Verkauf* soltan-

to per la sua partecipazione alla pratica concordata o per l'abuso di posizione dominante, se sia la pratica concordata che ha consentito l'abuso di posizione dominante o quest'ultima che ha permesso di cristallizzare una situazione d'isolamento dei mercati, e richiamare a favore della ricorrente ora il dispositivo, ora la motivazione della decisione impugnata, per sottrarla in definitiva ad ogni sanzione.

È un sofisma l'affermare che il dispositivo non fa menzione della *Südzucker-Verkauf* a proposito della pratica concordata, mentre la motivazione in effetti si riferisce a detto ufficio di vendita, trattando di tale pratica, come pure il sottolineare che la Commissione avrebbe affermato, nella controreplica, che la *Südzucker-Verkauf* non ha tenuto conto del fatto che l'ammenda le è stata inflitta non già per l'abuso contemplato nel dispositivo, bensì in ragione della pratica concordata (discordanze che dovrebbero convincervi del fatto che, in realtà, la Commissione non intendeva infliggere alcuna sanzione per la violazione dell'art. 86): il dispositivo mi sembra perfettamente chiaro, e non richiede alcuna interpretazione in base ad ulteriori considerazioni.

Ciò tanto più che, in ogni caso, è necessario pronunciarsi in merito all'art. 2 della decisione, il quale impone alla *Südzucker-Verkauf*, per quanto la riguarda, di porre immediatamente fine all'infrazione accertata nei suoi confronti (art. 1), e del quale la ricorrente chiede l'annullamento.

Sarebbe paradossale interpretare in senso contraddittorio gli artt. 85 e 86, disposizioni intese ad attuare un identico obiettivo (sentenza 21 febbraio 1973, causa 6-72, Racc. 1973, pag. 247), lasciando alle imprese la possibilità di rifugiarsi, per così dire, in un «no man's land», o di trincerarsi dietro una diversa qualificazione o una questione d'imputabilità per eludere le norme del trattato: in sostanza, la *Süddeutsche Zucker AG* e la *Südzucker-Verkauf* sono solidalmente responsabili.

Ciò equivarrebbe a rinunciare alla giurisdizione anche di merito, che implica, per questa Corte, il potere e il dovere di estendere il suo sindacato oltre le questioni di pura legittimità; la vostra pronunzia deve tener conto non solo della decisione, ma di tutti gli elementi della controversia.

Si deve certo evitare che un'impresa sia colpita due volte da sanzione per la stessa infrazione; ma è anche necessario evitare che, per motivi puramente formali, un'infrazione sfugga in definitiva a qualsiasi sanzione, per essere stata commessa da più imprese.

#### IX — *Concertazione relativa alle gare per l'attribuzione delle restituzioni sullo zucchero comunitario esportato nei paesi terzi*

Ho così esaurito, signori, l'esame del complesso degli addebiti riguardanti le pratiche concordate intese ad isolare e proteggere mercati nazionali o regionali nell'ambito della Comunità, o relative all'abuso di posizioni dominanti da parte di talune imprese ricorrenti.

Prima di trarre le conclusioni di questa indagine, con riferimento alle ammende inflitte, resta da accertare se, ed eventualmente in qual misura, sia fondato un ultimo addebito, quello attinente alle esportazioni di zucchero nei paesi terzi, mosso dalla Commissione alla *Raffinerie tirlémontoise*, da un lato, ai tre produttori francesi *Générale Sucrière*, *Say* e *Béghin* ed al commerciante *Sucre et Denrées*, dall'altro. Da notare che altre due imprese francesi, la *Lebaudy-Suc* e la *Sucre-Union*, nei cui confronti è stato formulato lo stesso addebito, non hanno adito questa Corte.

Affinché le eccedenze produttive della Comunità potessero essere in parte esportate nei paesi terzi al prezzo del mercato mondiale, notevolmente inferiore, a quell'epoca, ai prezzi comunitari, ed allo scopo di mantenere in vita certe tradizionali correnti di scambio, il regolamento n. 1009 contemplava l'attribuzio-

ne di una sovvenzione all'esportazione, sotto forma di restituzioni. Le norme generali che disciplinano questo sistema venivano emanate con regolamento del Consiglio n. 766/68.

Questo testo, entrato in vigore contemporaneamente al regolamento n. 1009, istituiva due diversi procedimenti per la fissazione delle restituzioni: quello della fissazione periodica, ogni due settimane, contemplato dall'art. 2 e che veniva applicato immediatamente; e quello della fissazione mediante gara, applicato solo a decorrere dalla seconda stagione saccharifera del periodo considerato (1969/70).

Il procedimento delle gare, contemplato dall'art. 4 del regolamento n. 766, costituiva in un certo senso la norma, per l'attribuzione delle restituzioni, anche se, parallelamente, continuava ad aver luogo la fissazione periodica delle stesse, per importi, tuttavia, meno elevati.

Oggetto delle gare è l'importo della futura restituzione: le varie imprese che si trovano in competizione devono presentare le rispettive offerte entro un dato termine; vengono dichiarati aggiudicatari gli offerenti che hanno proposto il tasso di restituzione meno elevato rispetto all'importo massimo fissato dalla Commissione, previo parere del Comitato di gestione.

È nell'ambito di questo sistema che, secondo la decisione impugnata, le imprese di cui trattasi si concertavano, nel corso del 1970, circa le offerte relative sia ai quantitativi di zucchero ch'esse intendevano esportare, sia all'importo della restituzione, alterando, in tal modo, la concorrenza che, in condizioni normali, avrebbe dovuto derivare dall'autonomia delle offerte di ciascuna delle imprese partecipanti alle gare.

Benché concernente le esportazioni nei paesi terzi, questa concertazione sarebbe stata tale da influire sugli scambi fra Stati membri, in quanto, in primo luogo, riguardava zucchero prodotto nel mercato comune e, inoltre, aveva permesso a coloro che partecipavano alle pratiche concordate di modificare, così, le quantità di zucchero che ciascuno di essi avrebbe

dovuto, altrimenti, collocare sul mercato comunitario.

Trattandosi, per ipotesi, di produttori che disponevano di notevoli eccedenze, ovvero di commercianti che servivano da intermediari, le imprese in questione dovevano necessariamente smerciare dette eccedenze al di fuori del proprio mercato nazionale, negli altri Stati membri.

La concertazione fra partecipanti alle gare, che eliminava qualsiasi incertezza circa la possibilità di esportare a determinate condizioni, si ricolleggerebbe al comune piano d'azione dei produttori per la protezione di taluni mercati nazionali.

È questa in sostanza, signori, la tesi della Commissione. Per valutarla, è necessario prendere successivamente in esame le prove dell'esistenza della pretesa concertazione e, qualora questa risulti effettiva, la sua incidenza sugli scambi intracomunitari e sul gioco della concorrenza, tenuto conto della situazione in cui si svolgevano le gare per l'attribuzione delle restituzioni, e dei poteri di cui disponeva in materia la Commissione, tanto al fine di controllare e limitare i quantitativi di zucchero destinato all'esportazione, quanto per stabilire le condizioni finanziarie delle esportazioni, mediante la fissazione dell'importo massimo della restituzione.

Sul primo punto, la conclusione non può essere che positiva.

Le prove della concertazione consistono, in primo luogo, in documenti di contenuto generico, che forniscono informazioni circa gli obiettivi dei produttori; in secondo luogo, in brani di corrispondenza o telex scambiati fra alcune delle ricorrenti ed i loro intermediari commerciali (ad esempio, fra la *Raffinerie tirlémontoise* e la *Export*) in particolare per quanto riguarda le gare; infine, nei dati di fatto dedotti dalla Commissione, dai quali risulta che le offerte presentate dalle ricorrenti quanto all'importo della restituzione erano identiche o molto simili.

Si ricordi, su un piano generale, che i produttori europei, fin dall'entrata in vigore dell'organizzazione comune del

mercato, avevano interpretato la normativa comunitaria nel senso che dovesse farsi una distinzione fra due mercati: quello dello zucchero per l'alimentazione umana nell'ambito della Comunità, e quello delle eccedenze, destinate alla denaturazione o all'esportazione nei paesi terzi; essi avevano ritenuto giusto che ciascuno di loro ricavasse un reddito medio della stessa entità, in funzione di una ponderazione dei quantitativi da collocare sul mercato del consumo e di quelli da esportare o denaturare.

Fin da allora, quindi, era in germe la concertazione relativa all'esportazione.

Se ne ha una conferma, fra l'altro, in una nota del 17 febbraio 1970 della ditta *Export*. Questo documento fa espressa menzione di riunioni periodiche, tenute prima delle gare, riunioni cui partecipavano i produttori francesi incolpati e l'impresa *Sucres et Denrées*, mentre la *Raffinerie tirlémontoise*, a causa della distanza, si manteneva in contatto telefonico con i suoi partners. Lo scopo delle riunioni viene precisato: si trattava di discutere del «livello generale delle restituzioni» e del «quantitativo per il quale ciascuno dei membri [avrebbe presentato] offerte, trovando un'eventuale conciliazione in discussioni multilaterali».

Benché si tratti di un documento interno, esso è tanto più significativo in quanto la *Export*, dopo aver presentato, come la *Hottlet* ed alcuni commissionari francesi, offerte di restituzioni particolarmente basse nelle prime gare del 1970, ed avere così ottenuto licenze d'esportazione per quantitativi rilevanti, si era adeguata alla politica seguita dai produttori.

Questa politica viene espressamente definita in un telex 23 luglio 1970, della *Raffinerie tirlémontoise* alla *Export*, secondo cui essa era intesa «alla soppressione della concorrenza per le restituzioni all'esportazione, al fine di garantire ad ogni produttore almeno il prezzo d'intervento» e, di conseguenza, alla «eliminazione della concorrenza per vendere zucchero sul mercato interno, dove il prezzo è più stabile, piuttosto che doverlo esportare».

Sottoposta a pressioni da parte della

*Raffinerie tirlémontoise*, la *Export* aveva già scontato le conseguenze della concertazione fra produttori, e vi si era adeguata, com'è provato dalla nota del suo presidente, in data 25 marzo 1970, che fa riferimento alle riunioni di Parigi.

Gli altri documenti prodotti dalla Commissione confermano l'esistenza della concertazione, che le ricorrenti, del resto, non contestano seriamente. Esse cercano di minimizzarne la portata, sostenendo che si era trattato, secondo alcune, di semplici scambi di informazioni, secondo altre, di contatti sporadici, stabiliti gara per gara.

In base agli atti di causa, questa tesi non può essere accolta. Non solo dal fascicolo risulta chiaramente la comune volontà delle ricorrenti di eliminare qualsiasi forma di reciproca concorrenza in occasione delle gare, ma si può parlare di un vero e proprio piano d'azione comune, la cui attuazione trova conferma nell'esito delle gare indette nel 1970, o quanto meno della maggior parte di esse.

Se è vero che, nelle prime sei operazioni del genere, i tentativi delle ricorrenti per ottenere restituzioni d'importo relativamente elevato venivano frustrati da offerte inferiori, presentate dalle imprese belghe *Export* ed *Hottlet*, nonché da alcuni commissionari francesi, è pur vero che le offerte del gruppo dei produttori erano state accuratamente coordinate e si situavano, praticamente, allo stesso livello.

A partire poi dall'aprile 1970, si constata che i produttori ottenevano l'aggiudicazione di ingenti quantitativi, a condizioni che rivelano chiaramente come essi avessero cercato di ripartirsi le quantità da esportare, differenziando spesso di soli pochi centesimi le rispettive offerte.

Accertata la materiale sussistenza dei fatti, si deve ora esaminare se l'intesa potesse influire sul commercio fra Stati membri, e se avesse lo scopo o l'effetto di falsare il gioco della concorrenza nel mercato comune.

Benché finora non abbia avuto occasione di pronunziarsi, nell'ambito dell'art. 85,

n. 1, su intese riguardanti esclusivamente l'esportazione nei paesi terzi, questa Corte ha ammesso non essere necessario, ai fini dell'eventuale applicazione dei divieti sanciti da tale norma; che determinati accordi o pratiche concordate riguardino strettamente gli scambi fra Stati membri. Questo principio, del resto, non ha — secondo la nostra giurisprudenza — altro scopo che quello di delimitare le rispettive competenze delle istituzioni comunitarie e delle autorità nazionali. È quindi sufficiente, in ogni caso, che l'intesa o le pratiche considerate possano avere una certa incidenza, anche indiretta, sul commercio fra Stati membri.

Aggiungasi che, nella sfera dell'art. 86, la cui applicazione implica che ricorra lo stesso presupposto, questa Corte ha espressamente affermato, nella sentenza 6 marzo 1974 (cause riunite 6 e 7-73, Commercial Solvents/Commissione, Racc. 1974, pag. 223), che la nozione di incidenza negativa sul commercio intracomunitario non si può interpretare «nel senso che il divieto si applichi unicamente alle attività industriali e commerciali dirette a rifornire gli Stati membri», e che perciò le istituzioni comunitarie devono «valutare il comportamento criticato in funzione di tutti gli effetti ch'esso può avere sul *mantenimento di un'effettiva concorrenza* nell'ambito del mercato comune, senza necessità di distinguere fra merce prodotta per il consumo comunitario e merce da esportare nei paesi terzi».

Lo stesso ragionamento vale, *mutatis mutandis*, per quanto riguarda l'applicazione dell'art. 85, n. 1. Quanto la Commissione contesta alle imprese non è d'altronde il fatto che la concertazione dei produttori abbia potuto accrescere il volume complessivo delle esportazioni nei paesi terzi, con una conseguente diminuzione dei quantitativi disponibili per gli scambi intracomunitari, bensì l'incidenza negativa che tale concertazione ha avuto *sul mantenimento di un'effettiva concorrenza* nell'ambito del mercato comune.

La convenuta sostiene quindi che esiste

un nesso di causalità, quanto meno indiretto, fra le pratiche concordate e le alterazioni del gioco della concorrenza, nel senso che dette pratiche hanno avuto lo scopo e l'effetto di eliminare, a vantaggio delle imprese partecipanti, ogni incertezza circa le esportazioni extracomunitarie, mettendole così in grado di eludere la necessità, nella quale si sarebbero trovate senza la concertazione, di collocare o tentare di collocare almeno in parte le eccedenze sul mercato interno della Comunità, in regime di concorrenza.

Il problema va effettivamente posto in questi termini, il che ci porterà a disattendere due dei mezzi dedotti dalle ricorrenti.

Il primo mezzo si basa sulla circostanza che la Commissione, per sostenere che era stata ostacolata la concorrenza nel mercato comune, avrebbe addotto il motivo che le gare consentivano l'esportazione di zucchero *prodotto all'interno di tale mercato*.

Le ricorrenti sostengono che questa motivazione è inadeguata, e per di più inammissibile sul piano giuridico, in quanto il luogo di produzione delle merci è di norma irrilevante ai fini dell'applicazione dell'art. 85.

Con un secondo mezzo, la *Raffinerie tirlémontoise* sostiene, da parte sua, che la concertazione non riguardava il mercato dello zucchero, bensì l'attribuzione delle restituzioni, vale a dire unicamente le condizioni relative al rilascio delle licenze di esportazione.

I due suddetti mezzi vanno disattesi in base a considerazioni analoghe.

Anzitutto, se è vero che nella decisione impugnata si afferma che pur riguardando l'esportazione di zucchero fuori della Comunità, le gare «concernono zucchero prodotto all'interno di essa», bisogna tuttavia riconoscere che si tratta solo di una constatazione di fatto, tendente a chiarire che le gare erano solo il mezzo, il procedimento necessario al fine di ottenere l'autorizzazione ad esportare la merce in questione.

Agli argomenti della *Raffinerie tirlemon-toise* si può quindi opporre che, senza alcun dubbio, la concertazione relativa alle gare riguardava, indirettamente, il mercato stesso dello zucchero.

Le ricorrenti cercano poi di dimostrare che, in ogni caso, la Commissione dispone, nell'ambito del sistema delle gare, di poteri tanto estesi ed incisivi da avere, in definitiva, il completo controllo delle esportazioni, cosicché essa sarebbe stata in grado di evitare che il loro volume giungesse a perturbare la concorrenza nell'ambito del mercato comune e ad influire sugli scambi fra Stati membri. Da tali premesse, le ricorrenti intendono trarre la conclusione che, pur ammettendo l'effettiva esistenza e lo scopo della concertazione posta a loro carico, dipendeva comunque dalla Commissione il fatto di evitare che le relative pratiche producessero effetti dannosi.

Questa tesi, signori, è in apparenza seducente: è vero, infatti, che la disciplina comunitaria conferisce alla Commissione prerogative che le consentono, tenuto conto della situazione del mercato interno, di agire efficacemente tanto sul volume globale delle esportazioni extracomunitarie, quanto sull'importo delle restituzioni, come pure, prendendo in considerazione strumenti diversi dall'esportazione, di smaltire le eccedenze nette della produzione comunitaria di zucchero, ricorrendo alla denaturazione.

Non ritengo, tuttavia, che la tesi delle ricorrenti sia fondata: i poteri attribuiti alla Commissione non le permettevano di opporsi efficacemente né al modo di concertazione seguito dalle ricorrenti, né allo scopo da esse perseguito, che consisteva nel garantire che determinate imprese, ad esclusione di altre, ottenessero licenze di esportazione per la totalità o per una parte dei quantitativi posti in gara.

La ragion d'essere delle pratiche concordate era, come si è detto, il fatto di permettere l'avvicendamento delle imprese in funzione del livello delle rispettive eccedenze disponibili, di guisa che i mercati nazionali, o alcuni di essi, non risultas-

sero soggetti ad una concorrenza che i produttori avevano deciso, secondo la formula del «chacun chez soi», di ridurre il più possibile, se non di eliminare completamente.

Quali erano in realtà gli strumenti giuridici di cui disponeva la Commissione, in materia? Dei due procedimenti contemplati dal regolamento n. 766/68, quello della prefissazione periodica delle restituzioni non le dava il potere di controllare effettivamente i quantitativi da esportare. La Commissione veniva perciò indotta a neutralizzare in qualche modo tale sistema, prefissando l'importo delle restituzioni ad un livello particolarmente basso.

Essa preferiva quindi ricorrere al procedimento delle gare, permanenti o parziali, ritenendo che la prefissazione risultasse troppo onerosa per il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, ed esercitasse un'influenza negativa sui corsi mondiali.

Il sistema delle gare, invece, offriva alla Commissione un certo numero di mezzi d'azione, poiché con questo sistema essa può

- decidere in merito alla frequenza, al ritmo delle gare stesse;
- determinare il quantitativo massimo di zucchero da esportare nell'ambito di ciascuna gara;
- fissare l'importo massimo della restituzione;
- qualora le progettate esportazioni non appaiano giustificate sul piano economico, decidere anche di non dar seguito ad una data gara;
- infine, valersi della facoltà di sospendere le gare permanenti.

Quanto alle imprese, per essere ammesse alle gare, esse devono presentare entro un dato termine offerte relative sia alle quantità che s'impegnano ad esportare, sia all'importo della restituzione. Sotto questo aspetto, tuttavia, i poteri della Commissione sono limitati in quanto qualsiasi partecipante alla gara la cui offerta non superi l'importo massimo della restituzione fissato dalla Commissione

dev'essere dichiarato aggiudicatario, essendo in particolare stabilito che l'aggiudicazione fa sorgere il diritto al rilascio di una licenza d'esportazione in cui viene indicato l'importo della restituzione offerto dal titolare.

Inoltre, il sistema secondo cui il quantitativo di zucchero posto in gara viene ripartito fra i vari partecipanti, in funzione delle restituzioni offerte ed in base all'aliquota meno elevata, consente di esaurire detto quantitativo.

Infine, qualora, come il più delle volte è accaduto, vari partecipanti abbiano offerto restituzioni d'importo inferiore al massimo stabilito nell'ambito di una determinata gara, a ciascuno di loro viene riconosciuto il diritto di esportare in funzione della propria offerta, cominciando dalla più bassa, fino ad esaurimento del quantitativo massimo di zucchero posto in gara per l'esportazione.

Nel caso in cui varie offerte relative allo stesso importo della restituzione rappresentino in totale un quantitativo superiore a quello massimo, esse vengono prese in considerazione solo con una riduzione proporzionale del quantitativo per cui ciascuno dei partecipanti ha presentato la sua offerta.

Da questa complessa disciplina risulta, signori, che i poteri, certamente non trascurabili, conferiti alla Commissione permettono senza dubbio a questa di controllare e di limitare, se necessario, in funzione dell'andamento del mercato comunitario, da un lato, e di quello del mercato mondiale, dall'altro, il quantitativo globale di zucchero prodotto nella Comunità da esportare nei paesi terzi. Così pure, operando sull'importo massimo della restituzione, la Commissione può anche limitare, in una certa misura, le esportazioni. Infine, essa ha altresì la possibilità di non dar seguito a determinate gare, qualora le offerte circa l'importo delle restituzioni le sembrino troppo elevate.

Tuttavia, se pur rendevano possibili l'orientamento generale ed il controllo delle esportazioni nell'arco di un'intera stagione, questi mezzi non consentivano

di opporsi alla concertazione dei partecipanti alle gare, in quanto, nell'ambito di ciascuna gara, la Commissione aveva giuridicamente l'obbligo di dichiarare aggiudicatari, alle condizioni a cui abbiamo fatto cenno, coloro che avessero proposto una restituzione d'importo pari o inferiore a quello massimo da essa stessa fissato. L'unica soluzione alternativa sarebbe stata, quindi, la pura e semplice sospensione delle gare. Ora, bisogna ammettere che un intervento così radicale avrebbe bloccato il flusso delle esportazioni, qualora fosse stato messo in atto sistematicamente.

È anche lecito pensare che la Commissione non sia riuscita ad accertare l'esistenza della concertazione se non dopo aver esaminato e confrontato i risultati di un sufficiente numero di gare. Essa poteva quindi agire solo con un certo ritardo. Significativo, in proposito, è il fatto che le pratiche concordate siano state attuate soltanto nel corso del 1970.

Si deve ora prendere in esame l'argomento dedotto dalla *Raffinerie tirlemontoise* contro il sistema delle gare: questo perseguiva lo scopo di ridurre l'importo della restituzione, il che avrebbe avuto l'effetto, secondo la ricorrente, di costringere le imprese a vendere a prezzi di livello inferiore a quello di intervento. Qualora, anzitutto, la *Raffinerie tirlemontoise* intenda mettere in dubbio la legittimità delle norme che disciplinano il procedimento delle gare, alla luce dei principi sanciti dal regolamento di base, è sufficiente ricordare che l'art. 17 di questo regolamento, il quale offre la possibilità di compensare la differenza tra i corsi del mercato mondiale ed i prezzi comunitari mediante restituzioni all'esportazione, prevede espressamente, al n. 3, che queste restituzioni vengano eventualmente attribuite attraverso il sistema delle gare, conferendo al Consiglio la facoltà di emanare le norme generali in materia, nell'ambito di un potere discrezionale molto ampio. Il concetto stesso di gara implicava l'organizzazione di una competizione fra i vari offerenti, relativa all'importo delle restituzioni.

In secondo luogo, il prezzo d'intervento è un prezzo garantito solo nei limiti in cui i produttori si rivolgano effettivamente agli enti d'intervento, cosa che potevano sempre fare. Ora, abbiamo visto che, in generale, essi vi hanno rinunciato. È questo il caso, fra l'altro, della *Raffinerie tirlémontoise*.

Nessun principio del regolamento di base imponeva quindi l'obbligo di garantire che, in ogni caso, l'importo della restituzione consentisse di esportare ad un prezzo di livello almeno pari a quello d'intervento.

Signori, devo infine esprimere il mio parere sulla questione del se la contestazione di cui trattasi potesse influire in modo sensibile sul gioco della concorrenza nell'ambito del mercato comune, il che viene implicitamente o espressamente contestato dalle ricorrenti, e in particolare dalle imprese *Béghin, Say e Générale Sucrière*.

Questa Corte ha d'altronde invitato le parti a fornire spiegazioni in proposito, chiedendo alle imprese di precisare i quantitativi di zucchero bianco e di zucchero greggio da esse rispettivamente esportati nei paesi terzi durante il 1970, ed alla Commissione d'indicare i quantitativi complessivi degli stessi prodotti, esportati da altre imprese o enti della Comunità.

Con una brillante arringa, che ha preso spunto perfino dalla teoria degli insiemi, si è cercato di convincervi del duplice fatto che gli scambi intracomunitari erano praticamente limitati, quanto al volume, all'entità del deficit complessivo degli Stati membri importatori e che, d'altro canto, il quantitativo esportato dalle ricorrenti in esito alle gare corrispondeva a meno del 3 % della produzione comunitaria globale di zucchero, valutata, per il 1970, in 7 milioni di tonnellate.

Non intendo discutere l'entità delle cifre indicate, sia che si trattasse di circa 175 000 tonnellate, come sostengono le ricorrenti, sia che le operazioni riguardassero, attenendosi a quanto dice la Commissione, 300 000 tonnellate. Quello che nego è la pertinenza del raffronto fra

i quantitativi esportati nell'ambito della concertazione e la produzione comunitaria globale.

Mi sembra più significativo mettere in relazione, in primo luogo, i quantitativi di zucchero che potevano essere esportati dalle ricorrenti, grazie ai loro accordi relativi alle gare, con quelli complessivamente esportati nei paesi terzi durante il 1970, e raffrontare, poi, detti quantitativi col volume degli scambi intracomunitari.

La prima operazione basta a determinare la portata della concertazione, in quanto, su circa 700 000 tonnellate di zucchero esportato quell'anno nei paesi terzi, le imprese partecipanti all'intesa hanno fornito — secondo le stime divergenti delle ricorrenti e della Commissione — dal 25 al 45 % del totale. Per l'esattezza, dovrebbero essere presi in considerazione soltanto i quantitativi di zucchero esportati nell'ambito delle gare, vale a dire circa 450 000 tonnellate. Si constata così che la partecipazione delle ricorrenti corrisponde ad oltre un terzo di tale quantitativo, se ci si attiene alla stima meno elevata, o addirittura ai due terzi, qualora ci si basi sulle cifre indicate dalla Commissione.

Dal secondo raffronto risulta che, rispetto al volume degli scambi fra Stati membri — ossia poco meno di 800 000 tonnellate —, i quantitativi esportati, nell'ambito della concertazione, nei paesi terzi non sono stati affatto trascurabili.

Va considerato che il mercato comunitario costituiva uno sbocco residuo, il quale, senza una politica d'isolamento dei mercati nazionali, avrebbe dovuto essere molto sensibile alla concorrenza fra i produttori che disponessero di eccedenze.

Agendo di concerto al fine di esportare fuori della Comunità, le ricorrenti hanno consapevolmente sostituito, ai rischi della concorrenza, una pratica collaborazione reciproca, cristallizzando posizioni acquisite, a danno della libera circolazione dello zucchero nel mercato comune.

Ritengo quindi che la Commissione potesse legittimamente porre a loro carico una violazione dell'art. 85, n. 1.

X — *Sanzioni pecuniarie inflitte alle ricorrenti*

Posso ora trattare, signori, i problemi relativi alle sanzioni pecuniarie irrogate dalla Commissione.

In proposito, mi sembra utile ricordare quali sono i principi che si desumono dall'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 e che vincolano la Commissione nell'esercizio del potere, ad essa attribuito da questa norma, di infliggere ammende alle imprese che abbiano violato gli artt. 85 e 86 del trattato.

Nel farlo, avrò modo di prendere in considerazione gli argomenti svolti dalle varie ricorrenti.

Come ho già avuto occasione di osservare, le sanzioni pecuniarie contemplate dal regolamento n. 17 non hanno carattere penale. Ciò dovrebbe essere ammesso anche se il testo non lo dicesse espressamente — come affermava l'avvocato generale Gand nelle sue conclusioni sull'intesa internazionale della chinina — «in quanto gli Stati membri non hanno delegato alla Comunità alcuna competenza penale».

Secondo l'avvocato generale Roemer, le ammende comunitarie hanno la stessa natura delle sanzioni amministrative contemplate dalla legge tedesca, per le limitazioni della concorrenza, atti che rientrano nella categoria delle infrazioni amministrative.

In secondo luogo, lo scopo delle suddette ammende è quello di «reprimere comportamenti illeciti, come pure di prevenire il loro ripetersi».

Da questa finalità, la Corte ha tratto la conseguenza che «il potere d'infliggere sanzioni spettante alla Commissione non è affatto menomato dalla circostanza che il comportamento che costituisce l'infrazione e la possibilità ch'esso produca effetti dannosi siano cessati» (sentenze 15 luglio 1970, cause della chinina, Racc. 1970, pag. 703). Perciò, il mezzo secondo cui le ammende inflitte nella fattispecie avrebbero avuto un illecito effetto retroattivo va senz'altro respinto.

L'art. 15 del regolamento n. 17 subordina l'applicazione dell'ammenda al presupposto che l'infrazione accertata sia stata commessa intenzionalmente o per negligenza.

La prima di queste espressioni deve intendersi nel senso che le imprese interessate e le persone che hanno agito per loro conto erano consapevoli del fatto che le pratiche attuate di comune accordo o l'abuso ch'esse hanno fatto della loro posizione dominante avevano effetti restrittivi sulla concorrenza, e ricadevano quindi sotto il divieto dell'art. 85, n. 1 o dell'art. 86. Questo non è tuttavia un presupposto indispensabile. La semplice negligenza basta a giustificare l'applicazione di un'ammenda, qualora le imprese non abbiano potuto ignorare il carattere illecito del loro comportamento.

Questa Corte ha d'altra parte affermato che l'esistenza dell'elemento intenzionale costituisce un'aggravante, di cui la Commissione è legittimata a tener conto nel determinare l'importo dell'ammenda (sentenza 15 luglio 1970, Böhringer/Commissione, causa 45-69, Racc. 1970, pag. 810).

La Commissione è tenuta, in proposito, a motivare la sua decisione. Ed è quanto essa ha fatto nel caso di specie, sia pur senza precisare i motivi riguardo a ciascuno dei singoli addebiti. Non ritengo che la formula di carattere generale da essa adottata si possa considerare come una inadeguata motivazione, dato ch'essa viene manifestamente chiarita, nel caso di ciascuna delle imprese interessate, da una particolareggiata e motivata descrizione delle circostanze di fatto in cui le infrazioni sono state commesse.

Quanto al merito, non vi è dubbio che il comportamento delle imprese è stato effettivamente intenzionale. Abbiamo visto che, fra i documenti versati agli atti, numerosi sono quelli che non solo provano la materiale sussistenza delle infrazioni, ma pongono inoltre in luce l'intento perseguito dalle ricorrenti e la loro comune volontà di eliminare la concorrenza fra produttori, sui rispettivi mercati, e di procedere ad una ripartizione fra gl'in-

teressati per quanto riguarda le esportazioni nei paesi terzi.

In terzo luogo, l'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 non obbliga affatto la Commissione — contrariamente a quanto sostengono, in particolare, le ricorrenti *Say, Béghin, Générale Sucrière e Sucres et Denrées* — ad effettuare una scomposizione dell'ammenda in funzione delle varie infrazioni accertate.

L'argomento testuale, basato esclusivamente sull'uso del termine «infrazione» al singolare, non basta a giustificare la tesi delle ricorrenti.

Le violazioni delle norme comunitarie in materia di concorrenza non possono identificarsi con le infrazioni colpite dalla legge penale, e la Commissione è unicamente vincolata, quanto alla determinazione dell'importo dell'ammenda, dal duplice limite massimo (fissato dal regolamento n. 17) di 1 milione di unità di conto, in valore assoluto, o eventualmente di una somma corrispondente al 10 % del fatturato realizzato durante l'esercizio precedente dall'impresa considerata.

La Commissione dispone quindi, salvo il controllo della Corte, di un ampio potere discrezionale e non è tenuta, in caso di cumulo di più infrazioni, a determinare separatamente la frazione dell'ammenda relativa a ciascuna di esse.

Da notare, anzi, che — come avete affermato nella sentenza 15 luglio 1970, *Böhringer/Commissione* (causa 45-69, Racc. 1970, pagg. 810-811) — la previa fissazione di un importo globale dell'ammenda, da ripartire fra le varie imprese aderenti ad un'intesa o che abbiano partecipato a pratiche concordate, non è incompatibile con la determinazione individuale della sanzione.

La Commissione, d'altro canto, deve determinare l'importo dell'ammenda in funzione della gravità e della durata delle infrazioni.

Nella sentenza testé richiamata avete precisato che a tal fine va tenuto conto, in particolare, della natura delle restrizioni imposte alla concorrenza, del nu-

mero e dell'importanza delle imprese interessate, della parte del mercato ch'esse rispettivamente controllano nella Comunità, nonché della situazione del mercato all'epoca in cui è stata commessa l'infrazione.

La Commissione non ha mancato di procedere a tale valutazione, esponendo, in termini generali, il proprio punto di vista circa la gravità delle infrazioni. Essa ha posto a carico delle ricorrenti il fatto che lo zucchero è un prodotto alimentare di base, di fondamentale importanza per il consumatore, come pure il fatto che le pratiche accertate sono in manifesto contrasto con l'obiettivo della realizzazione di un mercato unico, essendo sostanzialmente volte ad isolare mercati nazionali o regionali ed a garantire ai produttori la conservazione di posizioni anteriormente acquisite.

Su un piano generale, le ricorrenti fanno valere che l'importo delle ammende è manifestamente eccessivo, in particolare se paragonato alle sanzioni pecuniarie irrogate in passato dalla Commissione per trasgressioni delle norme sulla concorrenza. In ciò esse ravvisano una manifestazione dello spirito punitivo col quale è stato condotto il procedimento, e di cui costituiscono un esempio le informazioni rese pubbliche dalla Commissione ancor prima che venisse adottata la decisione definitiva.

In effetti, signori, le ammende inflitte possono apparire particolarmente elevate, in termini assoluti. La Commissione non nasconde, del resto, di aver inteso reprimere più severamente che in passato gli atti compiuti contro la concorrenza.

Essa osserva tuttavia che, in ogni caso, dette sanzioni sono largamente inferiori all'importo massimo fissato dall'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 in funzione del fatturato delle imprese relativo all'ultimo esercizio precedente l'adozione della decisione. L'entità delle ammende varia, infatti, a seconda delle ricorrenti, e per tener conto del diverso grado di responsabilità di ciascuna di esse, dallo 0,5 % al 2 % al massimo del rispettivo fatturato. Salvo il caso particolare delle

imprese che svolgono attività esclusivamente commerciale, come la *Sucres et Denrées* e l'ufficio di vendita *Südzucker-Verkauf*, non ritengo, da parte mia, che le sanzioni inflitte siano eccessive, considerando la gravità delle infrazioni accertate nella decisione impugnata ed i loro effetti sugli scambi intracomunitari.

Naturalmente, va tenuto conto delle caratteristiche proprie del regime istituito col regolamento n. 1009/67, a proposito del quale abbiamo osservato che i sistemi relativi ai prezzi e, soprattutto, alle quote nazionali di produzione implicavano, di per sé, un certo stimolo a limitare gli scambi di zucchero fra Stati membri ed a lasciar sussistere in qualche modo l'isolamento dei mercati nazionali.

Mi sembra però, signori, che la Commissione abbia già preso in considerazione queste circostanze che possono attenuare, in un certo senso, la responsabilità delle imprese.

Essa lo ha detto chiaramente, affermando di aver tenuto conto

— da un lato, del fatto che il persistere di vecchie abitudini connesse alle organizzazioni nazionali di mercato anteriori al 1° luglio 1968 non ha certo facilitato l'adattamento dei produttori alla nuova situazione venutasi a creare con l'organizzazione comune;

— dall'altro, della circostanza che quest'organizzazione comune implicava talune restrizioni, pur non eliminando le possibilità di concorrenza.

Conseguentemente, se non avessi suggerito io stesso, per i motivi esposti in precedenza, di dichiarare infondati taluni addebiti, sarei portato a chiedervi di confermare le ammende inflitte alle ricorrenti, eccettuate quelle a carico delle imprese non produttrici.

Devo però trarre le conclusioni di quanto ho ritenuto dover constatare in merito all'addebito di pratiche concordate intese alla protezione del mercato italiano e, d'altro canto, alla mancata attuazione della concertazione fra i produttori olandesi e la *Pfeifer & Langen* relativamente al mercato dei Paesi Bassi.

Se condividete il mio modo di vedere, dovrete annullare parzialmente la decisione impugnata in quanto fa carico alle imprese cui si riferiscono i suddetti addebiti di aver violato l'art. 85, n. 1. E quindi annullare altresì l'art. 3 della decisione nella parte riguardante le imprese cui è stata irrogata una sanzione esclusivamente per aver esse partecipato alla concertazione relativa alle forniture di zucchero in Italia. Si tratta dei sei produttori di questo paese:

«Eridania» zuccherifici nazionali,

*Società italiana per l'industria degli zuccheri*,

*Cavarzere produzioni industriali*,

*Società agricola industriale emiliana*,

*Zuccherificio del Volano*,

e, infine, *SADAM*.

Per le altre imprese interessate, e cioè le società *Béghin*, *Say*, *Générale Sucrière*, *Sucres et Denrées*, la *Raffinerie tirlemontoise* e la ditta *Süddeutsche Zucker AG*, basterebbe invece riformare l'art. 3 della decisione impugnata, riducendo l'importo dell'ammenda inflitta a ciascuna di esse.

Questa riduzione dovrebbe tener conto della gravità relativa dell'infrazione dell'art. 85, n. 1, consistente nel proteggere il mercato italiano, rispetto alla gravità delle altre infrazioni poste a carico delle singole imprese.

In proposito, non ritengo di dover precisare in qual misura l'importo delle ammende vada ridotto nei vari casi; mi sembrerebbe tuttavia giusto tener conto del fatto che, agli occhi della Commissione, l'addebito concernente le forniture sul mercato italiano aveva carattere di particolare gravità. In effetti, l'Italia — che costituisce la zona più deficitaria del mercato comune — è, o avrebbe dovuto essere, secondo la convenuta, il terreno più propizio per la concorrenza negli scambi intracomunitari; ed è anche vero che i quantitativi di zucchero importati in questo paese, nell'ambito della concertazione di cui è causa, dalla Francia, dal Belgio o anche dalla Germania, han-

no raggiunto in totale, durante le quattro annate considerate, il volume di circa 650 000 tonnellate.

Stando così le cose, non vi è alcun dubbio che questo addebito abbia avuto un peso particolarmente elevato nella determinazione dell'importo delle ammende. È certo, quanto meno, che la gravità e la durata della relativa infrazione giustificavano, secondo la Commissione, una sanzione assai più pesante che non quella relativa all'addebito di concertazione nell'ambito delle gare per l'esportazione nei paesi terzi.

Per quanto riguarda la protezione del mercato olandese, l'addebito formulato — a torto, secondo me — nei confronti della *Suiker Unie* e della *Centrale Suiker*; da un lato, della *Pfeifer & Langen*, dall'altro, mi sembra aver avuto incidenza nettamente minore, non foss'altro che per la reciproca ubicazione dei mercati dei Paesi Bassi e della parte occidentale della Germania, che avrebbe comunque permesso solo limitate importazioni di zucchero tedesco sul mercato olandese.

Abbiamo visto, d'altro canto, che l'unica fornitura di zucchero in questione, effettuata dalla *Pfeifer & Langen* alla *Limako*, riguardava un quantitativo relativamente modesto. Pur proponendovi di dichiarare infondato questo addebito, Vi suggerirei di ridurre solo in misura strettamente limitata l'entità delle ammende inflitte alle tre ricorrenti suddette.

Va infine risolta la particolare questione sollevata dalla *Sucres et Denrées*. La Commissione ha ammesso di aver mantenuto una certa proporzione fra l'entità delle ammende ed il fatturato delle imprese cui esse sono state inflitte. Ora, mentre un siffatto metodo di calcolo mi sembra giustificato per quanto riguarda i

produttori, non posso dire lo stesso per un'impresa commerciale che esercita una funzione d'intermediario e svolge la propria attività sia in quanto semplice mediatore, sia acquistando la proprietà dello zucchero ch'essa provvede ad esportare per conto dei produttori. In realtà, essa diventa proprietaria della merce solo durante il lasso di tempo necessario a trasportare lo zucchero e ad attuare l'operazione. La *Sucres et Denrées* ha spesso agito in tal modo; fra l'altro, per le esportazioni in Italia, al fine di garantire la qualità del prodotto e di fornire anche una garanzia finanziaria.

È quindi esatto l'assunto secondo cui, nel determinare l'importo dell'ammenda inflittale, la Commissione ha in un certo senso colpito due volte lo stesso fatturato, e cioè quello realizzato dai produttori francesi che trattano con questa impresa, e quello che in apparenza quest'ultima avrebbe ottenuto, mentre in effetti i suoi servizi sono retribuiti a provvigione.

Nel determinare l'importo dell'ammenda inflitta a questa ricorrente, la Commissione è quindi partita da una valutazione errata. Per tener conto di ciò, e ponendo a carico della *Sucres et Denrées* solo la sua partecipazione alle pratiche concordate relative alle esportazioni nei paesi terzi, ritengo quindi che l'entità dell'ammenda vada ridotta in misura nettamente più consistente che nel caso delle imprese *Say*, *Générale Sucrière* e *Béghin*.

Sarebbe giusto, a mio avviso, provvedere nello stesso modo nei confronti dell'ufficio di vendita *Südzucker-Verkauf*, a carico del quale va bensì posta l'infrazione dell'art. 86 accertata dalla Commissione, tenendo conto tuttavia, nel liquidare l'ammenda, del fatto che non si tratta di un produttore, ma di un organo di distribuzione.

Per questi motivi, concludo in definitiva chiedendovi:

1° di annullare la decisione impugnata (art. 1, 1° comma, n. 1) nella parte che riguarda infrazioni dell'art. 85, n. 1, relative ad una pratica concordata

avente lo scopo e l'effetto di controllare le forniture di zucchero sul mercato italiano e di proteggere tale mercato;

di annullare, conseguentemente, l'art. 2 della decisione impugnata nella parte che riguarda le imprese di cui al suddetto art. 1, 1° comma, n. 1, e l'art. 3 della stessa decisione, nella parte in cui vengono inflitte ammende alle seguenti imprese:

- «Eridania» zuccherifici nazionali (1° comma, lett. f)
- Società italiana per l'industria degli zuccheri (1° comma, lett. g)
- Cavarzere produzioni industriali (1° comma, lett. h)
- Società agricola industriale emiliana (1° comma, lett. i)
- Zuccherificio del Volano (1° comma, lett. j)
- SADAM (1° comma, lett. k);

2° di porre a carico della Commissione le spese relative alle cause 45, 46, 50, 111, 113 e 114-73;

3° di respingere le conclusioni dell'interveniente Unione nazionale consumatori e di porre a carico di questa le spese relative al procedimento incidentale;

4° di annullare la decisione impugnata (art. 1, 1° comma, n. 2) nella parte che riguarda infrazioni commesse dalla *Suiker Unie* e dalla *Centrale Suiker Maatschappij*, da un lato, e dalla *Pfeifer & Langen*, dall'altro, e relative ad una pratica concordata avente lo scopo e l'effetto di controllare le forniture di zucchero sul mercato olandese, in provenienza dalla parte occidentale della Germania federale, e di proteggere così tale mercato;

di annullare, conseguentemente, l'art. 2 della decisione stessa, nella parte che riguarda le imprese sopra citate in ragione della suddetta pratica concordata;

5° di riformare nel senso da me indicato l'art. 3 della decisione, nel quale viene determinato l'importo delle ammende inflitte alle imprese;

- 6° di respingere, per il resto, le conclusioni delle ricorrenti nelle cause 40—44-73, 47 e 48-73, 54—56-73;
- 7° di porre le spese relative a queste cause a carico delle ricorrenti e, rispettivamente, della Commissione, tenendo proporzionalmente conto della riduzione dell'importo delle ammende inflitte alle singole ricorrenti.