

Causa T-220/00

Cheil Jedang Corp.
contro
Commissione delle Comunità europee

«Concorrenza — Intesa — Lisina — Orientamenti per il calcolo dell'importo delle ammende — Applicabilità — Gravità e durata dell'infrazione — Fatturato — Circostanze attenuanti»

Sentenza del Tribunale (Quarta Sezione) 9 luglio 2003 II-2481

Massime della sentenza

1. *Diritto comunitario — Principi — Tutela del legittimo affidamento — Presupposti — Tutela contro l'esercizio da parte della Commissione del suo potere di elevare l'entità delle ammende che sanzionano le violazioni di regole di concorrenza — Insussistenza*
(Regolamento del Consiglio n. 17)

2. *Diritto comunitario — Principi generali del diritto — Irretroattività delle norme penali — Ambito di applicazione — Ammende inflitte a seguito di una violazione delle regole di concorrenza — Inclusione — Violazione a seguito dell'applicazione degli orientamenti per il calcolo delle ammende relativamente ad un'infrazione anteriore alla loro introduzione — Insussistenza*
(Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 7; regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2)
3. *Concorrenza — Ammende — Importo — Margine di discrezionalità riservato alla Commissione — Possibilità di elevare l'entità delle ammende per rafforzarne l'effetto dissuasivo*
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15)
4. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Orientamenti adottati dalla Commissione — Obbligo per quest'ultima di conformarvisi*
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2)
5. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Gravità delle infrazioni — Presa in considerazione del fatturato globale dell'impresa interessata e del fatturato realizzato con le vendite delle merci oggetto dell'infrazione — Limiti*
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2)
6. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Gravità delle infrazioni — Misura della capacità effettiva di causare un pregiudizio sul mercato interessato — Carattere pertinente delle quote di mercato detenute dall'impresa interessata*
(Art. 81, n. 1, CE; regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2)
7. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Gravità delle infrazioni — Misura dell'impatto reale sulla concorrenza del comportamento illecito di ciascuna impresa — Carattere pertinente del fatturato realizzato con le vendite dei prodotti oggetto di una pratica restrittiva*
(Art. 81, n. 1, CE; regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2)
8. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Gravità delle infrazioni — Circostanze attenuanti — Ruolo passivo o emulativo dell'impresa*
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15)

9. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Gravità delle infrazioni — Circostanze attenuanti — Non applicazione di fatto di un accordo — Valutazione sul piano del comportamento individuale di ciascuna impresa (Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15)*
10. *Concorrenza — Ammende — Importo — Congruità — Sindacato giurisdizionale — Elementi che possono essere presi in considerazione dal giudice comunitario — Elementi di informazione non contenuti nella decisione che infligge l'ammenda e non prescritti ai fini della sua motivazione — Inclusione (Artt. 229 CE, 230 CE e 253 CE; regolamento del Consiglio n. 17, art. 17)*
11. *Atti delle istituzioni — Motivazione — Obbligo — Portata — Decisione che infligge ammende — Indicazione degli elementi di valutazione che hanno permesso alla Commissione di misurare la gravità e la durata della violazione — Indicazione sufficiente (Art. 253 CE; regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2, secondo comma)*
12. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Metodo di calcolo definito dagli orientamenti adottati dalla Commissione — Applicazione delle percentuali all'importo base dell'ammenda (Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2)*

1. Il diritto di invocare la tutela del legittimo affidamento si estende a chiunque si trovi in una situazione dalla quale risulti che l'amministrazione comunitaria ha suscitato in lui aspettative fondate. Tuttavia, nessuno può invocare una violazione di tale principio in mancanza di assicurazioni precise fornitegli dall'amministrazione.

la Commissione possa sempre adeguare l'entità delle ammende alle esigenze della politica della concorrenza. Di conseguenza, il fatto che la Commissione abbia inflitto, nel passato, ammende di una determinata entità per taluni tipi di infrazioni non può privarla della possibilità di elevare tale entità nei limiti indicati dal regolamento n. 17.

Per quanto riguarda gli operatori economici, essi non possono fare legittimo affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni comunitarie. Orbene, per quanto riguarda le regole comunitarie di concorrenza, la loro efficace applicazione implica che

(v. punti 33-35)

2. Il principio di irretroattività delle norme penali è un principio comune a tutti gli ordinamenti giuridici degli

Stati membri, sancito altresì dall'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e parte integrante dei principi generali del diritto di cui il giudice comunitario deve garantire l'osservanza.

A questo proposito, benché risulti dall'art. 15, n. 4, del regolamento n. 17 che le decisioni della Commissione che infliggono ammende per violazione del diritto della concorrenza non hanno carattere penale, resta pur sempre il fatto che la Commissione è tenuta a rispettare i principi generali del diritto comunitario, ed in particolare quello di irretroattività, in tutti i procedimenti amministrativi che possono portare all'irrogazione di sanzioni in applicazione delle regole di concorrenza del Trattato. Tale rispetto esige che le sanzioni inflitte ad un'impresa per un'infrazione alle regole della concorrenza corrispondano a quelle che erano stabilite al momento in cui l'infrazione è stata commessa.

Sotto questo profilo, il cambiamento che potrebbe essere provocato dagli orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 15, paragrafo 2, del regolamento n. 17 e dell'art. 65, paragrafo 5, del Trattato CECA rispetto alla prassi amministrativa anteriore della Commissione non costituisce un'alterazione del contesto giuridico che determina l'importo delle ammende irrogabili

contraria al principio generale di irretroattività delle norme penali o a quello della certezza del diritto.

Infatti, da una parte, la prassi decisionale anteriore della Commissione non funge di per sé da contesto giuridico alle ammende in materia di concorrenza, poiché tale contesto è definito esclusivamente dal regolamento n. 17, da cui gli orientamenti non si scostano. D'altra parte, quanto al potere discrezionale lasciato alla Commissione dal regolamento n. 17, l'applicazione da parte di quest'ultima di un nuovo metodo di calcolo dell'importo delle ammende che può comportare in alcuni casi un aumento della loro entità generale, senza peraltro eccedere il limite massimo fissato nel medesimo regolamento, non può essere considerata un inasprimento, con effetto retroattivo, delle ammende come giuridicamente stabilite all'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17.

(v. punti 43-45, 55-59)

3. La Commissione dispone, nell'ambito del regolamento n. 17, di un potere discrezionale nella determinazione dell'importo delle ammende al fine di orientare il comportamento delle imprese verso il rispetto delle regole della concorrenza. Inoltre, il fatto che la Commissione abbia inflitto, nel

passato, ammende di una determinata entità per taluni tipi di infrazioni non può privarla della possibilità di elevare tale entità, nei limiti indicati dal regolamento n. 17, se ciò è necessario per assicurare l'attuazione della politica comunitaria della concorrenza. L'efficace applicazione della normativa comunitaria della concorrenza implica al contrario che la Commissione possa sempre adeguare l'entità delle ammende alle esigenze di tale politica.

(v. punti 60, 76)

4. La Commissione non può discostarsi dalle regole che essa stessa si è imposte. In particolare, quando la Commissione adotta orientamenti destinati a precisare, nel rispetto del Trattato, i criteri che intende applicare nell'esercizio del suo potere discrezionale di valutazione della gravità di un'infrazione, ne deriva un'autolimitazione di questo potere in quanto la detta istituzione è tenuta a conformarsi alle norme indicative che essa stessa si è imposte.

(v. punto 77)

5. Tra gli elementi di valutazione della gravità di un'infrazione alle regole

comunitarie di concorrenza possono figurare, secondo i casi, il volume e il valore delle merci oggetto dell'infrazione, le dimensioni e la potenza economica dell'impresa e, pertanto, l'influenza che essa può avere esercitato sul mercato. Ne consegue, da un lato, che, per determinare l'ammenda, si può tener conto tanto del fatturato complessivo dell'impresa, il quale costituisce un'indicazione, sia pure approssimata e imperfetta, delle sue dimensioni e della sua potenza economica, quanto della frazione di quel dato proveniente dalla vendita delle merci oggetto dell'infrazione e che è quindi atta a fornire un'indicazione della sua gravità. Ne risulta, dall'altro, che non si deve attribuire né all'uno né all'altro di questi dati un peso eccessivo rispetto agli altri criteri di valutazione, di modo che la determinazione di un'ammenda adeguata non può essere il risultato di un semplice calcolo basato sul fatturato complessivo.

(v. punti 61-62, 83)

6. Nell'ambito della determinazione dell'importo delle ammende inflitte per violazione delle regole comunitarie di concorrenza, l'analisi dell'effettiva capacità delle imprese sanzionate di arrecare un danno consistente ad un mercato determinato implica una valutazione dell'importanza reale delle dette imprese nel mercato interessato,

vale a dire della loro influenza su quest'ultimo. A questo scopo, sono pertinenti le quote di mercato detenute da un'impresa sul mercato interessato, mentre il suo fatturato complessivo non è tale.

elemento obiettivo che fornisce il giusto metro della nocività della pratica medesima rispetto al normale gioco della concorrenza.

(v. punti 89-91)

(v. punto 88)

7. Nell'ambito della determinazione dell'importo delle ammende inflitte per violazione delle regole comunitarie di concorrenza, la valutazione del peso specifico, ovvero dell'impatto reale, dell'infrazione commessa da ciascuna impresa, che la Commissione deve ormai effettuare in forza degli orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 15, paragrafo 2, del regolamento n. 17 e dell'art. 65, paragrafo 5, del Trattato CECA, quando ritiene che sia opportuno ponderare gli importi di base dell'ammenda in quanto trattasi di un'infrazione che coinvolge più imprese (tipo cartello) tra le quali esistono disparità considerevoli di dimensione, consiste nel determinare l'entità dell'infrazione commessa da ciascuna di esse e non l'importanza dell'impresa in questione in termini di dimensioni o di potenza economica. Al riguardo, la parte del fatturato corrispondente alle vendite di merci coinvolte nell'infrazione può fornire una corretta indicazione dell'entità dell'infrazione nel mercato rilevante. In particolare, il volume di affari realizzato sui prodotti che siano stati oggetto di una pratica restrittiva costituisce un

8. I punti 2 e 3 degli orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 15, paragrafo 2, del regolamento n. 17 e dell'art. 65, paragrafo 5, del Trattato CECA prevedono una variazione dell'importo di base dell'ammenda in funzione di determinate circostanze aggravanti e attenuanti.

In particolare, il ruolo esclusivamente passivo o emulativo di un'impresa nel perpetrare un'infrazione costituisce, ove provato, una circostanza attenuante, in conformità al punto 3, primo trattino, degli orientamenti, in quanto tale ruolo passivo implica che l'impresa interessata tenga un «profilo basso», ossia non partecipi attivamente all'elaborazione dell'accordo o degli accordi anticoncorrenziali.

Tra gli elementi idonei a rivelare il ruolo passivo di un'impresa all'interno di un'intesa, si possono annoverare il

carattere sensibilmente più sporadico delle sue partecipazioni alle riunioni rispetto ai membri ordinari dell'intesa, come pure il fatto di essere giunta tardi nel mercato oggetto dell'infrazione, indipendentemente dalla durata della sua partecipazione a quest'ultima oppure ancora il rilascio di dichiarazioni in tal senso da parte di rappresentanti di imprese terze che hanno partecipato all'infrazione.

(v. punti 166-168)

9. Il punto 3, secondo trattino, degli orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 15, paragrafo 2, del regolamento n. 17 e dell'art. 65, paragrafo 5, del Trattato CECA, relativo alla «non applicazione di fatto di un accordo», deve interpretarsi non come riguardante l'ipotesi in cui un'intesa, nel suo insieme, non viene applicata, a prescindere dal comportamento proprio di ciascuna impresa, ma deve intendersi come una circostanza fondata sul comportamento individuale di ciascuna impresa.

(v. punti 187-189)

10. In merito ai ricorsi proposti contro le decisioni della Commissione che inflig-

gono ammende ad imprese per violazione delle regole comunitarie di concorrenza, il Tribunale è competente sotto un duplice profilo. Per un verso, ad esso incombe il sindacato della loro legittimità ai sensi dell'art. 230 CE. In tale ambito, esso deve in particolare verificare l'osservanza dell'obbligo di motivazione ex art. 253 CE, la cui violazione rende la decisione annullabile. Per l'altro, nell'ambito della competenza giurisdizionale anche di merito riconosciutagli dagli artt. 229 CE e 17 del regolamento n. 17, il Tribunale valuta l'adeguatezza dell'importo delle ammende. Quest'ultima valutazione può giustificare la produzione e la presa in considerazione di elementi aggiuntivi d'informazione la cui menzione nella decisione non è, in quanto tale, prescritta in forza dell'obbligo di motivazione.

(v. punto 215)

11. Quanto alla portata dell'obbligo di motivazione in ordine al calcolo dell'ammenda inflitta per violazione della normativa comunitaria della concorrenza, l'art. 15, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 17 dispone che «[p]er determinare l'ammontare dell'ammenda, occorre tener conto, oltre che della gravità dell'infrazione, anche della sua durata». Al riguardo gli orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 15, paragrafo 2, del regolamento n. 17 e dell'art. 65, paragrafo 5,

del Trattato CECA nonché la comunicazione sulla cooperazione nelle cause vertenti su intese contengono regole indicative sugli elementi di valutazione di cui la Commissione si avvale per misurare la gravità e la durata dell'infrazione.

Di conseguenza, i requisiti della formalità sostanziale costituita dall'obbligo di motivazione sono soddisfatti allorché la Commissione indica, nella sua decisione, gli elementi di valutazione di cui deve servirsi nell'applicare i suoi orientamenti e, all'occorrenza, la sua comunicazione sulla cooperazione, elementi che le hanno consentito di misurare la gravità e la durata dell'infrazione ai fini del calcolo dell'ammenda.

12. Tenuto conto della formulazione degli orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 15, paragrafo 2, del regolamento n. 17 e dell'art. 65, paragrafo 5, del Trattato CECA, le percentuali corrispondenti agli aumenti o alle riduzioni, adottate in funzione delle circostanze aggravanti o attenuanti, debbono essere applicate all'importo di base dell'ammenda, determinato in funzione della gravità e della durata dell'infrazione, e non all'importo di una maggiorazione precedentemente applicata in funzione della durata dell'infrazione o al risultato dell'attuazione di una prima maggiorazione o riduzione per effetto di una circostanza aggravante o attenuante. Tale metodo di calcolo dell'importo delle ammende consente di garantire parità di trattamento fra diverse imprese partecipanti ad uno stesso cartello.

(v. punti 217-218)

(v. punto 229)