

Causa T-38/02

Groupe Danone contro Commissione delle Comunità europee

«Concorrenza — Intese — Ammende — Orientamenti per il calcolo delle ammende
— Comunicazione sulla cooperazione»

Sentenza del Tribunale (Quinta Sezione) 25 ottobre 2005 II - 4426

Massime della sentenza

1. *Concorrenza — Procedimento amministrativo — Accesso al fascicolo — Oggetto — Rispetto dei diritti della difesa — Portata — Elementi a carico — Esclusione degli elementi di prova non comunicati*
(Art. 81, n. 1, CE)
2. *Concorrenza — Procedimento amministrativo — Accesso al fascicolo — Documenti che non compaiono nel fascicolo istruttorio — Documenti che possono essere utili alla difesa delle parti — Obbligo delle parti di chiederne la comunicazione*

3. *Concorrenza — Procedimento amministrativo — Rispetto dei diritti della difesa — Comunicazione degli addebiti — Contenuto necessario*
(Regolamento del Consiglio n. 17)

4. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Diritti della difesa — Sindacato giurisdizionale — Competenza anche di merito del giudice comunitario*
(Art. 229 CE; regolamento del Consiglio n. 17, art. 17)

5. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Gravità delle infrazioni — Circostanze aggravanti — Obbligo per la Commissione di attenersi alla propria prassi decisionale anteriore — Insussistenza*
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2)

6. *Concorrenza — Procedimento amministrativo — Rispetto dei diritti della difesa — Accesso al fascicolo — Portata — Elementi a carico comunicati verbalmente da un terzo — Obbligo di renderli accessibili all'impresa interessata, se necessario mediante la redazione di un documento scritto*

7. *Concorrenza — Ammende — Importo — Adeguatezza — 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)

8. *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; comunicazioni della Commissione 96/C 207/04 e 98/C 9/03)

9. *Concorrenza — Intese — Definizione del mercato — Oggetto — Accertamento del pregiudizio al commercio tra gli Stati membri*
(Art. 81, n. 1, CE)
10. *Concorrenza — Norme comunitarie — Infrazioni — Ammende — Determinazione — Criteri — Inasprimento generale delle ammende — Ammissibilità — Presupposti*
(Regolamento del Consiglio n. 17)
11. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Metodo di calcolo definito dagli orientamenti adottati dalla Commissione — Obbligo per la Commissione di conformarvisi — Conseguenze — Obbligo di motivare ogni inosservanza*
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2; comunicazione della Commissione 98/C 9/03)
12. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Infrazioni qualificate come molto gravi unicamente in base alla loro natura — Necessità di determinarne l'impatto e l'estensione geografica — Insussistenza*
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2; comunicazione della Commissione 98/C 9/03)
13. *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)
14. *Concorrenza — Intese — Partecipazione a riunioni tra imprese con oggetto anti-concorrenziale — Circostanza che, in assenza di una dissociazione rispetto alle decisioni adottate, consente di presumere la partecipazione alla conseguente intesa — Partecipazione sotto asserita costrizione — Circostanza che non costituisce un'esimente per l'impresa che non si è avvalsa della facoltà di denuncia alle autorità competenti*
(Art. 81, n. 1, CE; regolamento del Consiglio n. 17, art. 3)
15. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Gravità delle infrazioni abbinata alla ricerca di un effetto dissuasivo*
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2)
16. *Concorrenza — Procedimento amministrativo — Decisione della Commissione che constata un'infrazione adottata successivamente ad un'altra decisione della Commissione riguardante la stessa impresa — Assenza di identità tra le infrazioni oggetto delle due decisioni — Violazione del principio «ne bis in idem» — Insussistenza*

17. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Gravità delle infrazioni — Valutazione alla luce del valore assoluto delle vendite interessate — Ammissibilità*
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2)

18. *Concorrenza — Procedimento amministrativo — Decisione della Commissione che constata un'infrazione — Elementi di prova che devono esser presenti — Grado di forza probatoria necessario*
(Art. 81, n. 1, CE)

19. *Diritto comunitario — Principi — Diritti fondamentali — Presunzione d'innocenza — Procedimento in materia di concorrenza — Applicabilità*

20. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Gravità e durata dell'infrazione — Infrazione commessa da più imprese — Gravità da valutare singolarmente*
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2)

21. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Gravità dell'infrazione — Circostanze aggravanti — Minaccia di ritorsioni di un'impresa nei confronti di un'altra*

22. *Concorrenza — Procedimento amministrativo — Decisione della Commissione che constata un'infrazione — Utilizzazione quali mezzi di prova di dichiarazioni di altre imprese partecipanti all'infrazione — Ammissibilità — Presupposti*
(Artt. 81 CE e 82 CE)

23. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Adozione di orientamenti da parte della Commissione — Ricorso ad un metodo di calcolo che fa riferimento alla gravità intrinseca e alla durata dell'infrazione e rispetta il limite massimo rispetto al fatturato di ciascuna impresa — Legittimità*
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2; comunicazione della Commissione 98/C 9/03)

24. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Gravità delle infrazioni — Circostanze aggravanti — Recidiva — Nozione*
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2; comunicazione della Commissione 98/C 9/03)

25. *Concorrenza — Ammende — Mancata previsione di un termine di prescrizione che esclude la violazione del principio della certezza del diritto*
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15; comunicazione della Commissione 98/C 9/03)
26. *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)
27. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Gravità delle infrazioni — Circostanze attenuanti — Mancanza di misure di controllo dell'attuazione dell'intesa — Esclusione*
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2)
28. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Gravità delle infrazioni — Circostanze attenuanti — Situazione finanziaria dell'impresa interessata — Esclusione*
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2)
29. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Non irrogazione dell'ammenda o riduzione del suo importo quale contropartita per la cooperazione dell'impresa incriminata — Necessità di un comportamento che abbia agevolato l'accertamento dell'infrazione da parte della Commissione — Informazioni relative ad azioni che non possono dar luogo ad ammende a norma del regolamento n. 17 — Mancata presa in considerazione*
(Regolamento del Consiglio n. 17, artt. 11, nn. 4 e 5, e 15; comunicazione della Commissione 96/C 207/04)
30. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Criteri — Comportamento dell'impresa durante il procedimento amministrativo — Valutazione del grado della cooperazione fornita da ciascuna delle imprese partecipanti all'intesa — Rispetto del principio di parità di trattamento — Livelli di cooperazione non equiparabili che giustificano un trattamento diverso*
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2; comunicazione della Commissione 96/C 207/04)

31. *Concorrenza — Ammende — Importo — Determinazione — Non irrogazione dell'ammenda o riduzione del suo importo quale contropartita per la cooperazione dell'impresa incriminata — Riduzione dovuta alla mancata contestazione dei fatti — Presupposti*
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15, n. 2; comunicazione della Commissione 96/C 207/04, punto D 2)

1. L'accesso al fascicolo nelle cause in materia di concorrenza ha per oggetto in particolare di consentire ai destinatari di una comunicazione degli addebiti di prendere conoscenza degli elementi di prova contenuti nel fascicolo della Commissione, affinché possano pronunciarsi in maniera efficace, in base a tali elementi, sulle conclusioni cui la Commissione è pervenuta nella comunicazione degli addebiti. L'accesso al fascicolo rientra così tra le garanzie procedurali dirette a garantire i diritti della difesa e ad assicurare, in particolare, l'effettivo esercizio del diritto di essere sentiti.

La Commissione ha quindi l'obbligo di rendere accessibile alle imprese coinvolte in un procedimento ai sensi dell'art. 81, n. 1, CE tutta la documentazione a carico ed a favore da essa raccolta nel corso dell'indagine, fatti salvi i segreti aziendali di altre imprese, i documenti interni dell'istituzione e altre informazioni riservate.

Qualora si accerti che la Commissione si è basata, nella decisione impugnata, su

documenti a carico che non erano presenti nel fascicolo dell'istruttoria e che non erano stati comunicati alla ricorrente, si devono stralciare tali elementi quali mezzi di prova.

(v. punti 33-35, 65)

2. Nell'ambito di un procedimento amministrativo in materia di concorrenza, allorché documenti che avrebbero potuto contenere elementi a favore sono contenuti nel fascicolo dell'istruttoria della Commissione, l'eventuale constatazione di una violazione dei diritti della difesa è indipendente dal modo in cui l'impresa interessata si è comportata nel corso del procedimento amministrativo e dalla questione se tale impresa fosse tenuta a chiedere alla Commissione l'accesso al proprio fascicolo o che le fossero comunicati determinati documenti.

Per contro, in relazione ai documenti che avrebbero potuto contenere ele-

menti a favore e che non figurano nel fascicolo d'istruttoria della Commissione, l'impresa interessata è tenuta a presentare alla Commissione un'espressa richiesta di accesso a questi documenti, la cui omissione nel corso del procedimento amministrativo ha un effetto preclusivo sul punto per quanto riguarda il ricorso d'annullamento eventualmente proposto contro la decisione definitiva.

(v. punti 36-37, 42, 79)

3. La Commissione, quando dichiara espressamente, nella comunicazione degli addebiti, che esaminerà se sia il caso di infliggere ammende alle imprese interessate e indica altresì le principali considerazioni di fatto e di diritto che possono comportare l'irrogazione di un'ammenda, quali la gravità e la durata della presunta infrazione, ed il fatto di averla commessa intenzionalmente o per negligenza, adempie l'obbligo di rispettare il diritto delle imprese di essere sentite. In tal modo, essa fornisce loro gli elementi necessari per difendersi non solo contro la constatazione dell'infrazione, ma anche contro l'inflizione delle ammende.

(v. punto 50)

4. Per quanto riguarda la determinazione dell'ammontare delle ammende inflitte per violazione delle regole di concorrenza, i diritti della difesa delle imprese interessate vengono garantiti dinanzi alla Commissione attraverso la possibilità di presentare osservazioni in ordine alla durata, alla gravità e alla prevedibilità del carattere anticoncorrenziale dell'illecito. Inoltre, le imprese fruiscono di una garanzia supplementare per quanto concerne la determinazione dell'importo dell'ammenda, in quanto, in virtù dell'art. 17 del regolamento n. 17, il Tribunale dispone di una competenza anche di merito, ai sensi dell'art. 229 CE, sui ricorsi presentati avverso le decisioni con le quali la Commissione infligge un'ammenda e, pertanto, può sopprimere, ridurre o maggiorare l'ammenda inflitta. Nell'ambito del suo sindacato anche di merito, spetta al Tribunale verificare se l'importo dell'ammenda irrogata sia proporzionato alla gravità e alla durata dell'infrazione e soppesare la gravità dell'infrazione e le circostanze invocate dall'impresa.

(v. punti 51, 136)

5. Il semplice fatto che nelle decisioni precedenti la Commissione abbia considerato che certi elementi non costituivano una circostanza aggravante ai fini della determinazione dell'ammontare

dell'ammenda non implica che essa sia tenuta ad effettuare la medesima valutazione in una decisione successiva. D'altro canto, la possibilità concessa ad un'impresa, nell'ambito di un diverso procedimento, di pronunciarsi sull'intenzione di contestarle una recidiva non implica affatto che la Commissione sia tenuta ad agire nello stesso modo in tutti i casi né che, in mancanza di tale possibilità, all'impresa interessata si impedisca di esercitare pienamente il suo diritto di essere sentita.

zare, nella sua decisione, un elemento a carico trasmesso verbalmente da un altro partecipante all'infrazione, deve renderlo accessibile all'impresa interessata, affinché quest'ultima possa pronunciarsi utilmente sulle conclusioni cui la Commissione è pervenuta sulla base di tale elemento. Se del caso, essa deve redigere a questo scopo un documento scritto destinato a comparire nel suo fascicolo.

(v. punti 57, 153, 395)

(v. punti 66-67)

6. Non sussiste alcun obbligo generale, per la Commissione, di redigere resoconti delle discussioni avute, nell'ambito dell'applicazione delle regole di concorrenza del Trattato, con solo alcuni dei partecipanti ad un'infrazione nel corso di riunioni tenute con questi ultimi.

Tuttavia, la mancanza di tale obbligo non basta per sottrarre la Commissione agli obblighi ad essa incombenti in materia di accesso al fascicolo. Infatti, non sarebbe ammissibile che il ricorso alla prassi dei rapporti verbali con i terzi pregiudicasse i diritti della difesa. Pertanto, se la Commissione intende utiliz-

7. Per quanto riguarda i ricorsi proposti contro le decisioni della Commissione che infliggono ammende ad imprese per violazione delle regole di concorrenza, il Tribunale è competente sotto un duplice profilo. Da un lato, 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. Dall'altro, il Tribunale ha competenza per valutare, nell'ambito della sua competenza anche di merito riconosciutagli dagli artt. 229 CE e 17 del regolamento n. 17, 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 ex art. 253 CE.

sostanziale costituita dall'obbligo di motivazione sono soddisfatti allorché la Commissione indica, nella sua decisione, gli elementi di valutazione di cui si è servita 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.

(v. punto 95)

(v. punto 97)

8. La portata dell'obbligo di motivazione in ordine al calcolo di un'ammenda inflitta per violazione del diritto comunitario della concorrenza va stabilita in base alle disposizioni dell'art. 15, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 17, a norma del quale, «[p]er determinare l'ammontare dell'ammenda, occorre tener conto, oltre che della gravità dell'infrazione, anche della sua durata». Ora, i requisiti della formalità sostanziale costituita dall'obbligo di motivazione vengono soddisfatti allorché la Commissione indica, nella sua decisione, gli elementi di valutazione che le hanno consentito di misurare la gravità e la durata dell'infrazione. Inoltre, gli orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 e dell'art. 65, n. 5, del Trattato CECA, nonché la comunicazione sulla cooperazione nei casi d'intesa tra imprese, 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
9. Per l'applicazione dell'art. 81, n. 1, CE, si deve definire il mercato di cui trattasi per determinare se l'accordo possa incidere sugli scambi tra Stati membri e abbia per oggetto o per effetto quello di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune. Di conseguenza, l'obbligo di operare una definizione del mercato in una decisione adottata ai sensi dell'art. 81, n. 1, CE si impone alla Commissione unicamente quando, senza siffatta definizione, non è possibile stabilire se l'accordo, la decisione di associazione di imprese o la pratica concordata di cui è causa possa incidere sugli scambi tra Stati membri e abbia per oggetto o per effetto quello di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune.

(v. punto 99)

10. La Commissione dispone, nell'ambito del regolamento n. 17, di un margine di discrezionalità nel fissare l'importo delle ammende al fine di orientare il comportamento delle imprese verso il rispetto delle regole di concorrenza.

questo potere in quanto la detta istituzione è tenuta a conformarsi alle norme indicative che essa stessa si è imposta. Pertanto, per accertare la gravità delle infrazioni, la Commissione è ora tenuta a prendere in considerazione, tra una molteplicità di elementi, quelli che emergono dagli orientamenti, salvo illustrare specificamente i motivi che giustificano l'eventuale scostamento su un determinato punto.

Il fatto che la Commissione abbia inflitto, in passato, ammende di una certa entità per determinati tipi di infrazioni non può impedirle di aumentare tale entità entro i limiti stabiliti dal regolamento n. 17, se ciò è necessario per garantire l'attuazione della politica comunitaria della concorrenza. L'efficace applicazione delle regole comunitarie in materia di concorrenza implica che la Commissione possa sempre adeguare il livello delle ammende alle esigenze di questa politica.

(v. punto 138)

(v. punti 134-135, 154, 395, 407, 415)

11. Allorché la Commissione ha adottato orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 e dell'art. 65, n. 5, del Trattato CECA, destinati a precisare, nel rispetto del Trattato, i criteri che intende applicare nell'esercizio del suo potere discrezionale, da ciò deriva un'autolimitazione di

12. Negli orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 e dell'art. 65, n. 5, del Trattato CECA, la Commissione ha precisato che nella maggior parte dei casi sarebbero state giudicate molto gravi le restrizioni orizzontali di tipo «cartelli di prezzi», le compartimentazioni dei mercati o altre pratiche che pregiudicano il buon funzionamento del mercato interno. Da tale descrizione indicativa emerge che gli accordi o le pratiche concordate dirette in particolare a determinare i prezzi e a ripartire la clientela possono comportare, solo per la loro stessa natura, una qualifica di questo tipo, senza che occorra valutare tali comportamenti in funzione di un'incidenza o di un'estensione geografica particolari. Tale conclusione è corroborata dal fatto che, se nella descrizione delle infrazioni che possono

essere considerate gravi si precisa che si tratterà di infrazioni dello stesso tipo di quelle definite poco gravi «ma applicate in maniera più rigorosa, il cui impatto sul mercato è più vasto e che sono atte a produrre effetti su ampie zone del mercato comune», in quella delle infrazioni molto gravi, invece, non si menziona alcuna condizione relativa all'incidenza o alla produzione di effetti su una determinata zona geografica.

dell'entità della medesima. Ne consegue, dall'altro, che non si deve attribuire ad alcuno di questi due dati un peso eccessivo rispetto ad altri criteri di valutazione e, quindi, che la determinazione dell'ammenda adeguata non può essere il risultato di un semplice calcolo basato sul fatturato complessivo.

(v. punti 158, 367)

(v. punti 150-151)

13. Tra gli elementi di valutazione della gravità dell'infrazione possono rientrare, a seconda dei casi, il volume e il valore delle merci oggetto della trasgressione nonché le dimensioni e la potenza economica dell'impresa e, quindi, l'influenza che questa ha potuto esercitare sul mercato. Ne consegue, da un lato, che è possibile, per commisurare l'ammenda, tener conto tanto del fatturato complessivo dell'impresa, che costituisce un'indicazione, anche se approssimativa e imperfetta, delle dimensioni di questa e della sua potenza economica, quanto della parte di tale fatturato corrispondente alle merci coinvolte nell'infrazione e che può quindi fornire un'indicazione

14. Qualora sia dimostrato che un'impresa ha partecipato a riunioni tra imprese aventi carattere manifestamente anti-concorrenziale, incombe all'impresa in questione l'onere di dedurre indizi atti a dimostrare che la sua partecipazione alle dette riunioni era priva di qualunque spirito anticoncorrenziale, dimostrando che essa aveva dichiarato alle sue concorrenti di partecipare alle riunioni in un'ottica diversa dalla loro. In mancanza di siffatta prova di una presa di distanze, la partecipazione, ancorché passiva, a tali riunioni consente di considerare che l'impresa partecipi all'intesa che ne risulta. Inoltre, la circostanza che l'impresa in questione non si conformi ai risultati delle dette riunioni non è atta a escludere la piena responsabilità della medesima per la sua partecipazione all'intesa. Infine, un'impresa che abbia partecipato a riunioni di questo tipo non può far valere a proprio vantaggio la circostanza di avervi partecipato sotto la pressione delle altre partecipanti aventi eventualmente una potenza economica

superiore. Infatti, essa avrebbe potuto denunciare alle autorità competenti le pressioni cui era sottoposta e presentare alla Commissione una denuncia a norma dell'art. 3 del regolamento n. 17, piuttosto che partecipare alle attività in questione.

(v. punti 164, 245, 423)

Nell'ambito del diritto comunitario della concorrenza, il detto principio vieta che un'impresa venga condannata o perseguita di nuovo dalla Commissione per un comportamento anticoncorrenziale per il quale sia stata sanzionata o dichiarata non responsabile in forza di una precedente decisione della Commissione non più impugnabile. L'applicazione del principio del *ne bis in idem* è soggetta ad una triplice condizione di identità dei fatti, di unità del contravventore e di unità dell'interesse giuridico tutelato.

15. La ricerca dell'effetto dissuasivo delle ammende inflitte per infrazioni alle regole di concorrenza è parte integrante della ponderazione delle stesse in funzione della gravità dell'infrazione, in quanto mira ad impedire che un metodo di calcolo conduca ad importi delle ammende che, per talune imprese, non raggiungerebbero il livello adeguato per garantire un effetto sufficientemente dissuasivo.

(v. punto 170)

(v. punti 184-185)

17. La gravità di un'infrazione alle regole di concorrenza non può dipendere unicamente né dalla sua estensione geografica né dalla percentuale che le vendite oggetto dell'infrazione rappresentano rispetto alle vendite realizzate nell'intera Unione europea. Infatti, a prescindere dai suddetti criteri, anche il valore assoluto delle vendite di cui trattasi costituisce un indice pertinente della gravità dell'infrazione, in quanto rispecchia fedelmente l'importanza economica delle operazioni che l'infrazione mira a sottrarre al normale gioco della concorrenza.

16. Il principio del *ne bis in idem*, sancito anche dall'art. 4 del Protocollo n. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, costituisce un principio generale del diritto comunitario di cui il giudice garantisce il rispetto.

(v. punto 191)

18. Sotto il profilo dell'onere della prova relativa a una violazione dell'art. 81, n. 1, CE, spetta alla Commissione fornire la prova delle infrazioni che essa constatata e produrre gli elementi di prova idonei a dimostrare sufficientemente l'esistenza dei fatti che integrano l'infrazione. L'esistenza di un dubbio nella mente del giudice deve andare a vantaggio dell'impresa destinataria della decisione con cui si constata un'infrazione. Il giudice pertanto non può concludere che la Commissione ha dimostrato sufficientemente l'esistenza dell'infrazione di cui è causa se sussistano ancora dubbi al riguardo, soprattutto nel contesto di un ricorso volto all'annullamento di una decisione con cui viene inflitta un'ammenda.
19. Il principio della presunzione d'innocenza, quale risulta in particolare dall'art. 6, n. 2, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, fa parte dei diritti fondamentali che, secondo la giurisprudenza della Corte, peraltro riaffermata dal preambolo dell'Atto unico europeo e dall'art. 6, n. 2, del Trattato sull'Unione europea, nonché dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sono oggetto di tutela nell'ordinamento giuridico comunitario. Considerata la natura delle infrazioni di cui trattasi, nonché la natura e il grado di severità delle sanzioni che vi sono connesse, il principio della presunzione d'innocenza si applica segnatamente alle procedure relative a violazioni delle norme sulla concorrenza applicabili alle imprese che possono sfociare nella pronuncia di multe o ammende.

È necessario che la Commissione produca prove precise e concordanti per corroborare la ferma convinzione che l'infrazione abbia avuto luogo.

(v. punto 216)

Tuttavia, occorre sottolineare che ciascuna delle prove prodotte dalla Commissione non deve necessariamente rispondere a tali criteri in relazione a ciascun elemento dell'infrazione. È sufficiente che il complesso degli indizi invocati dall'istituzione, valutato globalmente, risponda a tale requisito.

(v. punti 215, 217-218)

20. Qualora un'infrazione sia stata commessa da più imprese, ai fini della fissazione dell'importo delle ammende occorre determinare la gravità relativa della partecipazione di ciascuna di esse, il che implica, in particolare, l'accertamento dei ruoli rispettivamente svolti nell'infrazione durante il periodo della loro partecipazione.

Tale conclusione costituisce la logica conseguenza del principio del carattere individuale delle pene e delle sanzioni, in virtù del quale un'impresa può essere sanzionata solo per i fatti che le vengono contestati individualmente, principio applicabile in qualsiasi procedimento amministrativo che possa sfociare in sanzioni in forza delle regole comunitarie di concorrenza.

(v. punti 277-278)

21. Il fatto che un'impresa partecipante a un'intesa obblighi un'altra partecipante ad ampliare l'ambito dell'intesa stessa minacciandola di ritorsioni in caso di rifiuto può essere considerato una circostanza aggravante. Infatti, tale comportamento ha l'effetto diretto di aggravare i danni causati dall'intesa e ad un'impresa che abbia tenuto siffatto comportamento va attribuita una responsabilità particolare.

(v. punto 281)

22. Nessuna norma né principio generale del diritto comunitario impediscono alla Commissione di avvalersi nei confronti di un'impresa di dichiarazioni di altre imprese sottoposte a indagine. Se così

non fosse, l'onere della prova dei comportamenti contrari agli artt. 81 CE e 82 CE, che incombe alla Commissione, sarebbe insostenibile e incompatibile con il compito di vigilanza sulla corretta applicazione di tali disposizioni ad essa attribuito dal Trattato CE. Tuttavia, la dichiarazione di un'impresa accusata di avere preso parte ad un'intesa, la cui esattezza viene contestata da varie imprese sottoposte ad indagine, non può essere considerata una prova sufficiente dei fatti controversi qualora non sia confermata da altri elementi probatori. Laddove l'intesa coinvolga solo due parti, la contestazione del contenuto della dichiarazione di una di esse ad opera dell'altra parte è sufficiente per esigere che tale dichiarazione sia confermata da altri elementi di prova. Ciò vale a maggiore ragione nel caso di una dichiarazione diretta ad attenuare la responsabilità dell'impresa in nome della quale tale dichiarazione viene resa mettendo in rilievo la responsabilità di un'altra impresa.

Inoltre, per quanto riguarda un documento che dimostrerebbe l'esistenza di una minaccia da parte di un'impresa nei confronti dell'altra e la cui valenza probatoria è contestata dalla prima, per valutare la forza probatoria di un siffatto documento, si deve, in primo luogo, verificare la verosimiglianza dell'informazione in esso contenuta. Si deve poi tener conto dell'origine del documento,

delle circostanze in cui è stato elaborato e del suo destinatario e chiedersi se, in base al contenuto, esso appaia ragionevole e affidabile.

(v. punti 285-286)

23. Secondo la metodologia enunciata negli orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 e dell'art. 65, n. 5, del Trattato CECA, il calcolo delle ammende viene effettuato in funzione dei due criteri citati all'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17, vale a dire la gravità dell'infrazione e la sua durata, nel rispetto del limite massimo in relazione al volume d'affari di ciascuna impresa, stabilito nella medesima disposizione.

Di conseguenza, non si può ritenere che gli orientamenti trascendano il contesto giuridico delle sanzioni come definito da tale disposizione.

(v. punti 343-344)

24. Per valutare la gravità di un'infrazione, onde determinare l'importo dell'ammenda, la Commissione deve tener conto non solo delle circostanze particolari della fattispecie, ma anche del contesto in cui si colloca l'infrazione e curare che la sua azione abbia carattere dissuasivo, soprattutto per i tipi di trasgressioni particolarmente nocive al conseguimento degli scopi della Comunità.

A tale proposito, nell'analisi della gravità dell'infrazione commessa si deve tenere conto di un'eventuale recidiva. Orbene, in un'ottica di dissuasione, la recidiva costituisce una circostanza che giustifica un notevole aumento dell'importo di base dell'ammenda, poiché infatti prova che la sanzione precedentemente imposta non è stata abbastanza dissuasiva.

D'altro canto, la circostanza della recidiva, nonostante sia connessa a una caratteristica propria all'autore dell'infrazione, ossia la propensione a commettere tali infrazioni, costituisce appunto, proprio per questo motivo, un indice molto significativo della gravità del comportamento considerato e quindi dell'esigenza di aumentare il livello della sanzione ai fini di un'effettiva dissuasione.

La nozione di recidiva, quale è intesa in un certo numero di ordinamenti giuridici nazionali, implica che una persona abbia commesso nuove infrazioni dopo essere stata punita per violazioni analoghe.

Tuttavia, la nozione di recidiva, tenuto conto dell'obiettivo perseguito, non implica necessariamente che sia stata in precedenza inflitta una sanzione pecuniaria, ma solo che sia stata constatata una precedente infrazione. Infatti, la presa in considerazione della recidiva comporta, per una determinata infrazione, una più severa punizione dell'impresa che si è resa responsabile dei fatti che costituiscono l'infrazione stessa, qualora risulti che la precedente constatazione di un'infrazione da essa commessa non sia stata sufficiente a impedire la reiterazione di un comportamento illecito. A tale proposito, l'elemento decisivo della recidiva non è costituito dalla precedente irrogazione di una sanzione, bensì dalla precedente constatazione di un'infrazione da parte del medesimo soggetto.

(v. punti 347-349, 362-363)

25. Un termine di prescrizione può garantire una funzione di tutela della certezza del diritto e la sua violazione costituire un'inosservanza di tale principio di certezza del diritto solo se tale termine di prescrizione è stato stabilito in precedenza, ciò che non è previsto, per constatare una recidiva nei confronti di

un'impresa, né dall'art. 15 del regolamento n. 17, che costituisce il contesto normativo delle sanzioni che possono essere inflitte dalla Commissione per un'infrazione alle regole comunitarie in materia di concorrenza, né dagli orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 e dell'art. 65, n. 5, del Trattato CECA.

(v. punti 352-353)

26. Le circostanze menzionate al punto 3 degli orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 e dell'art. 65, n. 5, del Trattato CECA sono tutte connesse al comportamento di ciascuna impresa.

Ne consegue che, ai fini della valutazione delle circostanze attenuanti, compresa quella relativa alla mancata applicazione degli accordi, occorre prendere in considerazione non già gli effetti risultanti dall'infrazione nel suo complesso, di cui si deve tenere conto per valutare l'impatto concreto di un'infrazione sul mercato ai fini della valutazione della sua gravità (punto 1 A, primo capoverso,

degli orientamenti), bensì il comportamento individuale di ciascuna impresa, onde esaminare la gravità relativa della sua partecipazione all'infrazione.

(v. punti 383-384)

27. L'assenza di misure di controllo dell'attuazione di un'intesa non può di per sé costituire una circostanza attenuante.

(v. punto 393)

28. La Commissione non è tenuta, al fine di determinare l'importo dell'ammenda da infliggere per un'infrazione delle regole di concorrenza, a prendere in considerazione le difficoltà finanziarie di un'impresa, il che si risolverebbe nel procurare un ingiustificato vantaggio concorrenziale alle imprese meno adeguate alle condizioni del mercato.

(v. punto 413)

29. Una riduzione dell'ammenda per la cooperazione offerta nel procedimento amministrativo è giustificata soltanto se il comportamento della detta impresa ha consentito alla Commissione di accertare un'infrazione con minore difficoltà e, eventualmente, di mettervi fine.

A tale proposito, la collaborazione di un'impresa alle indagini non dà diritto ad alcuna riduzione dell'ammenda qualora tale collaborazione non abbia oltrepassato quanto l'impresa era tenuta a fare in forza dell'art. 11, nn. 4 e 5, del regolamento n. 17. Per contro, nel caso in cui un'impresa fornisca, in risposta a una richiesta ai sensi dell'art. 11 del regolamento n. 17, informazioni ben più dettagliate di quelle che la Commissione può pretendere in forza della detta disposizione, l'impresa in questione può beneficiare di una riduzione dell'ammenda.

Del pari, non costituisce una cooperazione rientrante nell'ambito di applicazione della comunicazione sulla cooperazione nei casi d'intesa tra imprese né, a maggior ragione, del punto D di quest'ultima il fatto che un'impresa metta a disposizione della Commissione, nell'ambito di indagini su un'intesa, informazioni relative a fatti

per i quali, in ogni caso, alla detta impresa non avrebbe potuto essere inflitta un'ammenda in forza del regolamento n. 17.

(v. punti 449, 451-452, 471)

30. Nell'ambito della valutazione della cooperazione fornita dalle imprese nel corso del procedimento amministrativo avviato per un'intesa vietata, la Commissione non può violare il principio della parità di trattamento, principio generale del diritto comunitario, che viene trasgredito quando situazioni analoghe siano trattate in maniera differenziata o quando situazioni diverse siano trattate in maniera identica, a meno che un tale trattamento non sia obiettivamente giustificato.

A tale proposito, la valutazione del grado della cooperazione fornita da imprese non può dipendere da fattori puramente casuali. Una disparità di trattamento tra le imprese interessate deve quindi essere imputabile a gradi di cooperazione non equiparabili, in particolare qualora le differenze siano consistite nella trasmissione di informazioni diverse o nella trasmissione di tali informazioni in fasi diverse del procedimento amministrativo, o in circostanze non analoghe.

Inoltre, quando un'impresa, nell'ambito della cooperazione, si limita a confermare in maniera meno circostanziata ed esplicita informazioni già fornite da un'altra impresa nell'ambito della cooperazione, il grado della cooperazione fornita da tale impresa, quand'anche possa presentare una certa utilità per la Commissione, non può essere considerato equiparabile a quello fornito dalla prima impresa che ha trasmesso le dette informazioni. Infatti, una dichiarazione che si limiti a corroborare, in una certa misura, una dichiarazione di cui la Commissione disponeva già non agevola in misura significativa l'assolvimento dei propri compiti da parte di quest'ultima e quindi non è sufficiente a giustificare una riduzione dell'importo dell'ammenda in considerazione della cooperazione.

(v. punti 453-455)

31. Per beneficiare di una riduzione dell'importo dell'ammenda per non aver contestato i fatti, conformemente al punto D 2, secondo trattino, della comunicazione sulla cooperazione nei casi d'intesa tra imprese, un'impresa deve informare espressamente la Commissione che non intende contestare la sostanza dei fatti, dopo avere preso conoscenza della comunicazione degli addebiti.

Tuttavia, non basta che un'impresa affermi in modo generico di non contestare i fatti invocati, conformemente alla comunicazione sulla cooperazione, se, nelle circostanze del caso di specie, tale affermazione non è di alcuna utilità per la Commissione. Infatti, affinché un'impresa possa beneficiare di una riduzione dell'ammenda per la collaborazione mostrata durante il procedimento

amministrativo, il suo comportamento deve agevolare il compito della Commissione che consiste nel constatare e reprimere infrazioni alle regole comunitarie di concorrenza.

(v. punti 504-505)