

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

JULIANE KOKOTT

presentate l'8 dicembre 2005¹

I — Introduzione

1. La presente causa trae origine da un procedimento antitrust della Commissione, riguardante il mercato del commercio all'ingrosso dei materiali per impianti elettrotecnici nei Paesi Bassi. In quel procedimento, la cui durata dalle prime indagini fino alla decisione della Commissione ha superato gli otto anni, la Commissione ha inflitto ammende alla Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied (in prosieguo: la «FEG»), nonché alla Technische Unie BV (in prosieguo: la «TU»), una delle imprese affiliate a tale associazione, per infrazioni all'art. 81, n. 1, CE.

2. La relativa decisione della Commissione del 26 ottobre 1999² (in prosieguo: la «decisione impugnata») è stata integralmente confermata dal Tribunale di primo

grado con sentenza 16 dicembre 2003 nelle cause riunite T-5/00 e T-6/00³ (in prosieguo: la «sentenza impugnata»).

3. La TU ha ora presentato ricorso alla Corte di giustizia contro la suddetta sentenza di primo grado⁴. Oltre ad una serie di motivi di impugnazione, con i quali in sostanza la TU denuncia difetti di motivazione ed una violazione dell'art. 81 CE, essa censura il Tribunale, in particolare, per non avere tratto le necessarie conseguenze dall'eccessiva durata del procedimento dinanzi alla Commissione.

II — Contesto normativo

4. L'art. 81, n. 1, CE, vieta «tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — Decisione della Commissione 26 ottobre 1999, 2000/117/CE, relativa ad un procedimento a norma dell'art. 81 CE, caso IV/33.884 — Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied e Technische Unie (FEG e TU), notificata con il numero C(1999) 3439 (GU 2000, L 39, pag. 1).

3 — Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied e a./Commissione (Racc. pag. 2003, II-5761).

4 — Contro la medesima sentenza pende dinanzi alla Corte anche l'impugnazione proposta dalla FEG (causa C-105/04 P); v., al riguardo, le conclusioni da me presentate in data odierna.

di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri o che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune (...)).

5. La Commissione può in tali casi infliggere ammende alle imprese interessate. Al riguardo l'art. 15, n. 2, del regolamento del Consiglio n. 17⁵ (in prosieguo: il «regolamento n. 17») recita:

«La Commissione può, mediante decisione, infliggere alle imprese e alle associazioni d'impresa ammende che variano da un minimo di mille unità di conto ad un massimo di un milione, con facoltà di aumentare quest'ultimo importo fino al 10 per cento del volume d'affari realizzato durante l'esercizio sociale precedente da ciascuna delle imprese che hanno partecipato all'infrazione, quando intenzionalmente o per negligenza:

a) commettano un'infrazione alle disposizioni [dell'art. 81, n. 1, CE] (...),

5 — Regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17: primo regolamento d'applicazione degli articoli 85 e 86 del trattato (GU 1962, n. 13, pag. 204). In realtà tale regolamento è stato nel frattempo sostituito dal regolamento (CE) del Consiglio 16 dicembre 2002, n. 1/2003, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato (GU 2003, L 1, pag. 1). Quest'ultimo tuttavia spiega effetti soltanto dal 1° maggio 2004, cosicché nel presente caso trova ancora esclusiva applicazione il regolamento n. 17.

(...).

Per determinare l'ammontare dell'ammenda, occorre tenere conto oltre che della gravità dell'infrazione, anche della sua durata».

III — Fatti e procedimento

A — Fatti e procedimento davanti alla Commissione

6. La questione di diritto della concorrenza alla base della presente controversia concerne il mercato olandese del commercio all'ingrosso dei materiali per impianti elettrotecnici, come ad esempio fili e cavi, ed anche tubi in cloruro di polivinile (PVC). Dagli accertamenti della Commissione risulta che in questo mercato esisteva un cosiddetto regime collettivo di esclusiva, che l'associazione di imprese FEG aveva concordato, tra l'altro, con l'associazione di imprese NAVEG⁶ sotto forma di un cosiddetto "gentlemen's agreement", e che era volto ad impedire le forniture ad imprese non aderenti alla FEG. È stato inoltre accertato che la FEG ha limitato la libertà dei suoi membri di fissare autonomamente i prezzi di vendita.

6 — Nederlandse Vereniging van Alleenvertegenwoordigers op Elektrotechnisch Gebied [Associazione olandese dei rappresentanti esclusivi nel settore elettrotecnico].

7. Nei punti 3-5 della sentenza impugnata il Tribunale ricapitola i fatti della causa come segue:

«3 La CEF Holdings Ltd (in prosieguo: la “CEF UK”), grossista di materiale elettrotecnico con sede nel Regno Unito, ha deciso di operare sul mercato olandese, dove ha creato a tal fine, nel maggio 1989, una filiale, la CEF City Electrical Factors BV (in prosieguo: la “CEF BV”). Ritenendo di avere problemi di approvvigionamento nei Paesi Bassi, la CEF BV e la CEF UK (...) il 18 marzo 1991 hanno presentato una denuncia alla Commissione, registrata dalla stessa il giorno successivo.

4 Tale denuncia riguardava tre associazioni d'impresa operanti sul mercato del materiale elettrotecnico, nonché i loro membri. Si trattava, oltre che della FEG, della Nederlandse Vereniging van Alleenvertegenwoordigers op Elektrotechnisch Gebied (in prosieguo: la “NAVEG”) e della Unie van de Elektrotechnische Ondernemers (in prosieguo: l'“UNETO”).

5 La CEF riteneva che tali associazioni e i loro membri avessero stipulato accordi collettivi reciproci di esclusiva a tutti i livelli della catena di distribuzione del materiale per impianti elettrotecnici nei Paesi Bassi. Sarebbe pertanto pressoché impossibile per un grossista di materiali elettrotecnici accedere al mercato olandese senza essere membro della FEG.

Infatti i fabbricanti e i loro agenti o importatori rifornirebbero soltanto i membri della FEG e gli installatori si rifornirebbero soltanto presso questi ultimi. Con lettera 22 ottobre 1991 la CEF ha esteso la portata della propria denuncia, per contestare alcuni accordi intervenuti tra la FEG e i suoi membri in materia di prezzi e riduzioni di prezzo, nonché accordi diretti ad escludere la CEF dalla partecipazione a determinati progetti. A partire dal gennaio 1992, la CEF ha altresì denunciato accordi verticali sui prezzi tra alcuni fabbricanti di materiale elettrotecnico e i grossisti membri della FEG».

8. Inoltre, nei punti 6-14 della sentenza impugnata, in relazione allo svolgimento delle indagini e del procedimento dinanzi alla Commissione, si afferma quanto segue:

«6 [Nel periodo giugno-agosto 1991 la Commissione ha inviato, tra l'altro, alla TU diverse richieste di informazioni, fondate sull'art. 11 del regolamento n. 17].

7 In data 16 settembre 1991 la Commissione ha inviato alla FEG una lettera di preavviso riguardante, in particolare, alcune pressioni esercitate su taluni fornitori di materiale elettrotecnico affinché essi non rifornissero la CEF,

- intese sui prezzi e sulle riduzioni praticate dai membri della FEG, nonché la soglia di fatturato utilizzata come criterio di adesione alla FEG.
- 8 Il 27 aprile 1993 la Commissione ha interrogato alcuni fornitori di materiale elettrotecnico, ai sensi dell'art. 11 del regolamento n. 17.
- 9 Il 10 giugno 1994, la Commissione ha chiesto informazioni alla FEG, ai sensi dell'art. 11 del regolamento n. 17.
- 10 I giorni 8 e 9 dicembre 1994, la Commissione ha effettuato alcuni accertamenti, ai sensi dell'art. 14, n. 3, del regolamento n. 17, presso la FEG e alcuni dei suoi membri, tra cui la TU.
- 12 La FEG e la TU hanno indirizzato alla Commissione diverse domande di accesso al fascicolo. Dopo aver avuto comunicazione, il 16 settembre 1997, di alcuni ulteriori documenti figuranti nel fascicolo, esse hanno entrambe trasmesso alla Commissione, il 10 ottobre successivo, una memoria integrativa di risposta alla comunicazione degli addebiti.
- 13 Il 19 novembre 1997 si è svolta un'audizione in presenza di tutti i destinatari della comunicazione degli addebiti nonché della CEF.
- 14 Pertanto, il 26 ottobre 1999, la Commissione ha emanato la decisione impugnata (...).

B — *Decisione impugnata*

- 11 Il 3 luglio 1996, la Commissione ha comunicato i propri rilievi alla FEG e a sette dei suoi membri [tra cui alla TU] (in prosieguo: la “comunicazione degli addebiti”). La FEG e la TU hanno trasmesso osservazioni in risposta a tale comunicazione, rispettivamente, il 13 dicembre 1996 e il 13 gennaio 1997.
9. Nella decisione impugnata la Commissione ha essenzialmente accertato due violazioni dell'art. 81, n. 1, CE da parte della FEG, in ragione delle quali le ha inflitto un'ammonizione. Contemporaneamente essa ha accertato che la TU aveva preso attivamente parte alle infrazioni della FEG. Il dispositivo della

decisione impugnata, citato per estratto, così recita: *Articolo 3*

«*Articolo 1*

TU ha violato l'articolo 81, paragrafo 1, del trattato partecipando attivamente alle infrazioni di cui agli articoli 1 e 2.

FEG ha violato l'art. 81, n. 1, [CE] stipulando, sulla base di un accordo con NAVEG e di pratiche concordate con fornitori non rappresentati da NAVEG, un accordo collettivo di esclusiva volto a ostacolare le forniture a imprese non aderenti a FEG.

Articolo 4

(...)

Articolo 2

2. Nella misura in cui non vi abbia già provveduto, TU è tenuta a porre immediatamente fine alle infrazioni di cui all'articolo 3.

FEG ha violato l'art. 81, n. 1, [CE] limitando, direttamente e indirettamente, la libertà dei suoi membri di fissare autonomamente i propri prezzi di vendita. A tal fine essa ha adottato la decisione vincolante sui prezzi fissi e la decisione vincolante sulle pubblicazioni, ha diffuso fra i suoi membri raccomandazioni sui prezzi lordi e netti, e ha fornito loro un foro per negoziare su prezzi e riduzioni.

Articolo 5

1. Per le infrazioni di cui agli articoli 1 e 2 a FEG è inflitta un'ammenda di 4,4 milioni di EUR.

2. Per le infrazioni di cui all'articolo 3 a TU è inflitta un'ammenda di 2,15 milioni di EUR.

— in subordine, annullare la decisione impugnata nella parte in cui fissava l'ammontare delle rispettive ammende;

(...)).

— in ulteriore subordine, ridurre l'ammontare delle rispettive ammende, e

10. Nel calcolo dell'ammenda la Commissione, tenendo conto delle irregolarità, da essa stessa ammesse, verificatesi nello svolgimento del procedimento amministrativo, e non da ultimo della considerevole durata della procedura, ne ha ridotto l'importo di EUR 100 000⁷.

— condannare la Commissione e le parti intervenute a suo favore alle spese.

12. Una domanda di provvedimenti provvisori presentata dalla FEG è stata respinta¹¹.

C — Procedimento dinanzi al Tribunale

13. Il presidente della Prima Sezione del Tribunale ha ammesso la CEF BV e la CEF UK (in prosieguo, congiuntamente: le «CEF») ad intervenire a sostegno delle richieste della Commissione¹².

11. Avverso la decisione impugnata sia la FEG⁸ sia la TU⁹ hanno presentato ricorso dinanzi al Tribunale di primo grado, chiedendo entrambe che il Tribunale volesse:

14. Dopo aver riunito le cause T-5/00 e T-6/00 ai fini della fase orale e della sentenza, il 16 dicembre 2003 il Tribunale ha pronunciato la sentenza impugnata, con cui

— annullare la decisione impugnata¹⁰;

— ha respinto i ricorsi e

7 — V. 'considerando' 151-153 della decisione impugnata.

8 — Causa T-5/00.

9 — Causa T-6/00.

10 — Nella causa T-6/00 la TU ha chiesto inoltre in subordine l'annullamento della constatazione a suo carico di violazioni dell'art. 81 CE, contenuta nell'art. 3 della decisione impugnata.

11 — Ordinanze del presidente del Tribunale 14 dicembre 2000, causa T-5/00 R, FEG/Commissione (Racc. pag. II-4121), e del presidente della Corte 23 marzo 2001, causa C-7/01 P(R), FEG/Commissione (Racc. pag. I-2559).

12 — Ordinanza del 16 ottobre 2000, cause riunite T-5/00 e T-6/00.

- ha condannato ciascuna delle ricorrenti a sopportare le proprie spese di causa.
- condannare la ricorrente al pagamento delle spese processuali.

15. Con ricorso di impugnazione depositato presso la cancelleria della Corte di giustizia in data 3 marzo 2004, la TU chiede ora che la Corte voglia:

- annullare la sentenza impugnata nelle cause riunite T-5/00 e T-6/00, o almeno nella causa T-6/00, e, in considerazione del petitum di cui infra, secondo trattino, statuire definitivamente essa stessa sulla controversia ovvero, in subordine, annullare la sentenza e rinviare la causa dinanzi al Tribunale di primo grado per un'ulteriore pronuncia;
- annullare integralmente o almeno parzialmente la decisione impugnata, o quanto meno, statuendo ex novo, disporre una consistente riduzione dell'ammenda irrogata, e
- condannare la Commissione a tutte le spese del procedimento, comprese quelle sostenute per il procedimento dinanzi al Tribunale di primo grado.

16. La Commissione chiede che la Corte voglia:

- respingere in toto il ricorso perché irricevibile o quanto meno perché infondato, e

17. Le intervenienti CEF, a loro volta, chiedono che la Corte voglia:

- respingere in toto il ricorso perché irricevibile, o comunque perché infondato, e
- condannare la ricorrente al pagamento delle spese processuali.

18. La trattazione della causa si è svolta dinanzi alla Corte dapprima per iscritto e successivamente, il 22 settembre 2005 — congiuntamente alla causa C-105/04 P —, in forma orale.

IV — Quanto al secondo, al terzo e al quarto motivo di impugnazione, nonché alla prima e alla terza parte del quinto motivo di impugnazione

19. Con il secondo, il terzo e il quarto motivo di impugnazione, nonché con la prima e la terza parte del quinto motivo di

impugnazione, la TU contesta diversi passaggi della sentenza impugnata, nei quali il Tribunale esamina singolarmente le constatazioni della Commissione riguardanti le violazioni della normativa sulla concorrenza nonché la loro durata.

20. Prima di procedere all'analisi dei singoli motivi di ricorso è opportuno rammentare il criterio di valutazione risultante dall'art. 225, n. 1, CE e dall'art. 58, primo comma, dello Statuto della Corte di Giustizia, e che la Corte nella sua costante giurisprudenza utilizza nei procedimenti di impugnazione¹³: l'impugnazione è circoscritta alle questioni di diritto. Di conseguenza solo il Tribunale è competente ad accertare e a giudicare i fatti rilevanti come pure a valutare le prove; e la valutazione dei fatti e degli elementi di prova, salvo il caso del loro snaturamento, non è una questione di diritto, come tale soggetta al controllo della Corte di giustizia nell'ambito di un'impugnazione.

21. Inoltre un'impugnazione che si limiti a riprodurre i motivi e gli argomenti già dedotti dinanzi al Tribunale, senza neppure contenere un argomento specificamente inteso ad individuare l'errore di diritto che vizierebbe la sentenza impugnata, non soddisfa i requisiti previsti dalla legge. Difatti una tale impugnazione costituisce in realtà una domanda diretta ad ottenere un semplice riesame del ricorso presentato dinanzi

al Tribunale, ciò che esula dalle competenze della Corte di Giustizia¹⁴.

22. Partendo da questa premessa, occorre qui di seguito procedere all'esame del secondo, del terzo e del quarto motivo di impugnazione, nonché della prima e della terza parte del quinto motivo di impugnazione.

A — Secondo motivo di impugnazione: omessa valutazione di prove a discarico risalenti a data anteriore alla comunicazione degli addebiti

23. Con il suo secondo motivo di impugnazione la TU rileva che il Tribunale ha motivato la sua sentenza in modo insufficiente e intrinsecamente contraddittorio, giacché esso non avrebbe riconosciuto come prove a discarico determinati documenti che erano stati redatti dopo l'inizio delle indagini della Commissione ovvero dopo la sua lettera di preavviso, ma in ogni caso prima della comunicazione degli addebiti.

24. Questo motivo di impugnazione, che è strettamente collegato al primo, si riferisce in particolare ai punti 196 e 208 della sentenza

13 — V., tra le altre, sentenze 15 settembre 2005, causa C-37/03 P, BioID/Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (Racc. pag. I-7975, punti 43 e 53), e 7 gennaio 2004, cause riunite C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P e C-219/00 P, Aalborg Portland e a./Commissione, sentenza «Cemento» (Racc. pag. I-123, punti 47-49).

14 — Sentenze 4 luglio 2000, causa C-352/98 P, Bergaderm e Goupil/Commissione (Racc. pag. I-5291, punto 35), 23 marzo 2004, causa C-234/02 P, Mediatore europeo/Lamberts (Racc. pag. I-2803, punto 77), nonché 30 giugno 2005, causa C-286/04 P, Eurocermex/Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (Racc. pag. I-5797, punto 50).

impugnata. In essi il Tribunale esamina il valore probatorio di vari documenti promananti da terzi e presentati alla Commissione, i quali, ad avviso della TU, deporrebbero contro le censure sollevate riguardo al regime collettivo di esclusiva. Il Tribunale arriva qui alla conclusione che i documenti in questione non inficiano la constatazione della Commissione secondo cui il “gentlemen’s agreement”, esistente tra la FEG e la NAVEG, è stato effettivamente messo in pratica¹⁵.

25. La TU contesta tale conclusione sostenendo che la sentenza impugnata è *intrinsecamente contraddittoria*. Da una parte, infatti, il Tribunale non avrebbe riconosciuto come prove a discarico documenti risalenti al periodo successivo alla lettera di preavviso della Commissione, ma anteriori alla comunicazione degli addebiti. Nell’ambito della valutazione delle prove la TU verrebbe dunque vista come destinataria di un’accusa formale già dal momento della lettera di preavviso. Dall’altra parte però, il Tribunale non considererebbe ancora la TU come formalmente accusata allorché si tratta di determinare il momento iniziale per l’applicazione del principio della ragionevole durata del procedimento. Al riguardo il Tribunale considererebbe determinante soltanto la comunicazione degli addebiti. Le conclusioni del Tribunale correlate al momento della lettera di preavviso non sarebbero quindi intrinsecamente coerenti. Il Tribunale non utilizzerebbe un unico metro di giudizio.

26. La valutazione della contraddittorietà o meno della motivazione di una sentenza del

Tribunale rappresenta una questione di diritto che, in quanto tale, può essere sollevata in sede di impugnazione¹⁶. Sotto questo aspetto il ricorso della TU è dunque ricevibile.

27. Tuttavia, contrariamente a quanto sembra supporre la TU, la valutazione del valore probatorio dei documenti non ha nulla a che vedere con la valutazione della ragionevolezza della durata del procedimento. Conformemente a ciò, anche i due capi della sentenza impugnata, nei quali il Tribunale si occupa rispettivamente della durata del procedimento nonché del valore probatorio dei documenti controversi, non sono tra loro logicamente collegati e dunque, contrariamente a quanto sostiene la TU, non possono neppure contraddirsi quanto al loro contenuto.

28. In particolare, il semplice fatto che un determinato documento sia stato redatto *prima* della comunicazione degli addebiti non fa necessariamente di tale documento una prova a discarico. Né tanto meno un documento redatto *dopo* la comunicazione degli addebiti è necessariamente una prova a carico. Piuttosto, l’efficacia probatoria di un documento deve essere sempre verificata tenendo conto di tutte le circostanze del caso concreto. Di conseguenza una presunta prova a discarico può essere invalidata, ad esempio, dalla circostanza che essa sia stata formata su iniziativa dei destinatari delle accuse e in un momento in cui — dopo l’inizio delle indagini ovvero dopo la lettera

15 — V., anche, punto 209 della sentenza impugnata.

16 — Sentenze 7 maggio 1998, causa C-401/96 P. Somaco/Commissione (Racc. pag. I-2587, punto 53), e 17 dicembre 1998, causa C-185/95 P. Baustahlgewebe/Commissione (Racc. pag. I-8417, punto 25). In tal senso anche sentenza 7 luglio 2005, causa C-208/03 P. Le Pen/Parlamento (Racc. pag. I-6051, punto 45).

di preavviso — era già chiaro che la Commissione aveva un iniziale sospetto di infrazione alla normativa antitrust e che, quindi, le imprese in questione erano già messe sull'avviso (*"in tempore suspecto"*). Nel caso di specie il Tribunale ha compiuto, nella sentenza impugnata, proprio questa valutazione senza incorrere in alcun errore di diritto.

29. Pertanto, in conclusione, il secondo motivo di impugnazione, ancorché ricevibile, è infondato.

B — Terzo motivo di impugnazione: deduzione delle prove relative alla responsabilità della TU per le infrazioni accertate

30. Con il suo terzo motivo di impugnazione la TU denuncia che il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto, o che comunque avrebbe motivato in modo incomprensibile la sua sentenza, laddove ha affermato che la Commissione aveva a ragione considerato la TU responsabile delle infrazioni constatate agli artt. 1 e 2 della decisione impugnata.

31. Questo motivo di impugnazione concerne in particolare la parte della sentenza impugnata recante il titolo «Sulle domande di annullamento [della decisione impugnata]» e ivi il capo III. In esso il Tribunale esamina approfonditamente la questione se le infrazioni all'art. 81, n. 1, CE, constatate agli artt. 1 e 2 della decisione impugnata, potessero essere imputate alla TU. Il Tribunale perviene alla conclusione che la Com-

missione ha giustamente supposto la partecipazione attiva della TU, e precisamente non solo al regime collettivo di esclusiva tra la FEG e la NAVEG (*"gentlemen's agreement"*), ma anche alle pratiche concordate sull'estensione di tale regime ad imprese non appartenenti alla NAVEG nonché al sistema di fissazione dei prezzi¹⁷.

32. Contro tale conclusione la TU presenta in sostanza tre censure, che costituiscono, allo stesso tempo, le tre parti del presente motivo di impugnazione.

1. Partecipazione della TU al regime collettivo di esclusiva (prima parte del terzo motivo di impugnazione)

33. Nella prima parte del terzo motivo di impugnazione la TU rileva essenzialmente che il Tribunale avrebbe trascurato numerosi aspetti nell'esaminare la questione se la Commissione avesse correttamente supposto la partecipazione attiva della TU al regime collettivo di esclusiva.

34. In primo luogo, il Tribunale trascurerebbe il fatto che i rappresentanti assegnati alla TU nel consiglio di amministrazione della FEG in realtà erano indipendenti e vincolati al solo interesse di questa associa-

¹⁷ — V., in particolare, punti 360, 367 e 379 della sentenza impugnata.

zione, ma non a quello della TU; il Tribunale ometterebbe di considerare sia le norme dello statuto della FEG, sia la legislazione olandese in materia di associazioni. In secondo luogo, il Tribunale avrebbe erroneamente supposto che tra la FEG e una delle sue più importanti imprese affiliate, la TU, esistesse sin dal principio un'ampia convergenza di interessi¹⁸. In terzo luogo, non basterebbe a far supporre una partecipazione personale e attiva della TU al regime collettivo di esclusiva il fatto che la TU per molti anni abbia designato un membro del consiglio di amministrazione della FEG, partecipando così alla maggior parte — anche se non a tutte — delle relative riunioni; esisterebbe una differenza significativa tra presenza assidua negli organi direttivi della FEG e partecipazione diretta all'elaborazione della politica della FEG stessa. Allo stesso tempo la TU accusa il Tribunale di non avere adeguatamente motivato la sentenza impugnata, nonché di avere commesso un errore manifesto, quando esso ha affermato, al punto 351 della sentenza, che la TU aveva avuto nell'ambito della FEG «un ruolo chiave relativamente all'accordo collettivo d'esclusiva»: la Commissione non utilizzerebbe l'espressione «ruolo chiave» nella decisione impugnata.

35. La Commissione, sostenuta dalle CEF, sostiene l'irricevibilità di tale argomento della TU perché con esso si chiederebbe alla Corte di effettuare un mero riesame della valutazione dei fatti compiuta dal Tribunale.

18 — Nel 'considerando' 69 della decisione impugnata, come pure al punto 353 della sentenza impugnata è stata utilizzata l'espressione «interessi più o meno coincidenti».

36. In effetti gli argomenti della TU riguardano essenzialmente la valutazione delle concrete circostanze del caso di specie compiuta dal Tribunale: se la TU fosse o meno una delle più importanti imprese affiliate alla FEG e se essa abbia o meno giocato un ruolo chiave nell'ambito di detta associazione, se essa — indipendentemente dalle vigenti norme statutarie e di diritto delle associazioni — abbia per anni esercitato un influsso sul personale dirigente della FEG e se si potesse ipotizzare una sostanziale convergenza dei suoi interessi con quelli della FEG, tutte queste sono questioni attinenti alla valutazione dei fatti e degli elementi di prova, che nel contesto di un'impugnazione non possono essere riesaminate dalla Corte¹⁹. Per questo motivo dunque l'argomento della TU è già irricevibile²⁰.

37. Tuttavia, ad una più attenta analisi l'argomento della TU non si esaurisce in una mera critica della valutazione dei fatti compiuta dal Tribunale e, del resto, neppure in una mera ripetizione delle censure presentate in prima istanza²¹. Piuttosto la TU sostiene anche che il Tribunale nella sua sentenza ha ommesso di considerare i requisiti di legge necessari per la prova della partecipazione di essa ricorrente alle violazioni dell'art. 81, n. 1, CE, e che comunque la

19 — V. paragrafo 20 di queste conclusioni.

20 — In ogni caso, anche qualora si volesse considerare l'argomento della TU concernente l'utilizzazione dell'espressione «ruolo chiave» come accusa di *snaturamento* dei fatti, ritenendolo pertanto ricevibile, esso sarebbe in ogni caso infondato. Difatti l'espressione «ruolo chiave» utilizzata dal Tribunale è in sostanza equivalente a quella utilizzata dalla Commissione nella decisione impugnata di «ruolo rilevante e da analizzare singolarmente» (v. al riguardo, il 'considerando' 69 della decisione impugnata).

21 — V., al riguardo, punto 351 della sentenza impugnata, nel quale già il Tribunale prende spunto da simili censure presentate in primo grado dalla TU per le sue considerazioni relative alla partecipazione della TU al regime collettivo di esclusiva.

sua sentenza non è adeguatamente motivata. Quali siano i requisiti probatori che la Commissione deve soddisfare in una decisione in materia di antitrust e, in particolare, su *quale tipo di prove* essa possa fondare il suo accertamento della partecipazione attiva di un'impresa ad un cartello, è una questione di diritto di cui la Corte può essere investita con l'impugnazione.

38. Così interpretata la prima parte del terzo motivo di impugnazione è dunque ricevibile. Tuttavia essa non può essere accolta nel merito.

39. Infatti il Tribunale giustamente ritiene che agli affiliati ad un'associazione professionale non possa essere imputata automaticamente la responsabilità per eventuali condotte illecite dell'associazione²². Piuttosto la Commissione deve fornire la prova che un'impresa affiliata ad un'associazione professionale abbia attivamente partecipato ai comportamenti illeciti di quest'ultima, commettendo dunque essa stessa un'infrazione all'art. 81, n. 1, CE.

40. Tuttavia, la prova di siffatta partecipazione può essere fornita, non da ultimo, anche attraverso indizi. Difatti la Corte riconosce espressamente che, in ragione della loro natura, le pratiche e gli accordi

anticoncorrenziali sono spesso tenuti segreti e che la documentazione ad essi relativa viene ridotta al minimo indispensabile. Documenti quali, ad esempio, i verbali di una riunione saranno in genere solo raramente reperibili e saranno inoltre inevitabilmente lacunosi, cosicché spesso sarà necessario ricostruire determinati particolari attraverso deduzioni. Perciò, nella maggior parte dei casi l'esistenza di pratiche o accordi anticoncorrenziali deve essere desunta da una serie di indizi e di coincidenze che, complessivamente considerati, in mancanza di altra spiegazione logica, possono costituire la prova di una violazione delle regole della concorrenza²³.

41. In particolare, secondo una costante giurisprudenza, è sufficiente che la Commissione dimostri che l'impresa interessata ha partecipato a riunioni durante le quali sono stati conclusi accordi di natura anticoncorrenziale, senza che essa vi si sia manifestamente opposta, affinché sia sufficientemente provata la partecipazione di detta impresa all'intesa. Infatti, ove sia dimostrata la partecipazione a riunioni del genere, spetta all'impresa interessata dedurre indizi atti a provare che la sua partecipazione a dette riunioni era priva di qualunque intento anticoncorrenziale, nonché dimostrare che essa aveva dichiarato alle sue concorrenti di partecipare alle riunioni in un'ottica diversa dalla loro²⁴.

23 — Sentenza «Cemento» (cit. alla nota 13, punti 55-57).

24 — Sentenza 28 giugno 2005, cause riunite C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, Dansk Røridustri e a. (Racc. pag. I-5425, punto 142, e inoltre i punti 143 e 144), sentenza «Cemento» (cit. alla nota 13, in particolare il punto 81, e inoltre i punti 82-85), nonché sentenze 8 luglio 1999, C-49/92 P, Commissione/Anic Partecipazioni (Racc. pag. I-4125, punti 87 e 96), e C-199/92 P, Hüls/Commissione (Racc. pag. I-4287, punto 155).

22 — Punto 355 della sentenza impugnata.

42. Nelle riunioni che si svolgono nell'ambito del consiglio di amministrazione di un'associazione, ad esempio di un'associazione professionale, un'impresa può eventualmente essere anche indirettamente rappresentata dal «suo membro del consiglio di amministrazione». Deve ritenersi sussistente tale ipotesi, ad esempio, nel caso in cui un membro del consiglio di amministrazione dell'associazione professionale abbia un rapporto particolarmente stretto con l'impresa interessata, ad esempio per il fatto che presta la sua attività lavorativa principale a favore di tale impresa, che deve a quest'ultima il suo mandato nel consiglio di amministrazione e che ivi rappresenta — se non giuridicamente, almeno di fatto — gli interessi della medesima. Non può realisticamente attribuirsi rilievo al fatto che egli rivesta la carica ufficiale di rappresentante dell'impresa, all'esistenza di un potere di direttiva o addirittura alla prova che l'impresa impartisce concrete istruzioni a tale membro del consiglio di amministrazione.

43. Il Tribunale non ha quindi commesso alcun errore di diritto laddove ha ritenuto fondata la dimostrazione, fornita dalla Commissione con prove indiziarie, della partecipazione attiva della TU alle violazioni della normativa antitrust messe in atto dalla FEG. Diversamente da quanto sostenuto dalla TU, non era neppure errato considerare la partecipazione di dipendenti della TU alle riunioni del consiglio di amministrazione della FEG, come pure l'influenza in tal modo esercitata sulla determinazione della politica della FEG, alla stregua di una partecipazione attiva e non soltanto passiva alle violazioni della normativa antitrust perpetrate da quest'ultima. Tutto il resto è una questione riguardante la valutazione dei fatti e delle prove nel caso concreto, per il cui riesame la Corte non è competente.

44. Pertanto la prima parte del terzo motivo di impugnazione è in parte irricevibile e in parte infondata.

2. Partecipazione all'estensione del regime collettivo di esclusiva ad imprese non aderenti alla NAVEG (seconda parte del terzo motivo di impugnazione)

45. La seconda parte del terzo motivo di impugnazione corrisponde largamente, quanto agli argomenti dedotti, alla prima parte del medesimo motivo. La TU è dell'avviso che anche riguardo all'estensione del regime collettivo di esclusiva ad imprese non appartenenti alla NAVEG il Tribunale abbia commesso un errore di diritto, o almeno un errore di motivazione, avendo considerato provata una partecipazione attiva della TU. In particolare la TU critica il Tribunale per aver considerato come indizi concludenti della sua partecipazione alla condotta illecita le circostanze seguenti: la circostanza che la TU era una delle più importanti imprese affiliate alla FEG e che essa per un lungo periodo senza interruzioni aveva avuto suoi rappresentanti nel consiglio di amministrazione della FEG ed aveva contribuito alla determinazione della politica di quest'ultima, senza distanziarsene pubblicamente. La mera presenza di rappresentanti della TU nel consiglio di amministrazione della FEG non potrebbe in alcun caso provare una partecipazione della TU stessa alla condotta illecita successivamente al 1991.

46. Come la prima parte del terzo motivo di impugnazione, così anche questa seconda parte mira essenzialmente ad ottenere un riesame della valutazione dei fatti e delle prove compiuta dal Tribunale. Per questa ragione dunque l'argomento della TU è irricevibile²⁵.

47. Qualora invece la TU volesse sostenere che il Tribunale nella sua sentenza ha ignorato i requisiti previsti dalla legge per la prova della sua partecipazione alle infrazioni accertate, la sua allegazione, ancorché ricevibile, è infondata nel merito. Il ricorso ad indizi è difatti, come già illustrato, legittimo²⁶. Tra siffatti indizi rientra in particolare, nel presente caso, la partecipazione della TU alle riunioni, realizzata mediante la presenza nel consiglio di amministrazione della FEG di persone ad essa vicine, nonché in questo contesto anche la sua partecipazione alla determinazione della politica della FEG, e ciò indiscutibilmente anche oltre il 1991²⁷.

48. Pertanto, anche la seconda parte del terzo motivo di impugnazione è in parte irricevibile e in parte infondata.

25 — V. paragrafi 20 e 36 di queste conclusioni.

26 — V. paragrafi 40-43 di queste conclusioni.

27 — V. al riguardo, ad esempio, punto 365 della sentenza impugnata.

3. Partecipazione della TU al sistema di fissazione dei prezzi (terza parte del terzo motivo di impugnazione)

49. Con la terza parte del suo terzo motivo di impugnazione la TU accusa il Tribunale di avere ingiustificatamente avallato la dimostrazione della Commissione concernente la partecipazione attiva di essa ricorrente al sistema di fissazione dei prezzi.

50. In particolare la TU rileva che ad essa sarebbe stata attribuita, in ragione della sua mera affiliazione alla FEG, la responsabilità per le decisioni vincolanti di tale associazione di imprese sui prezzi fissi e sulle pubblicazioni. Secondo la TU, la sua partecipazione attiva a siffatte decisioni, come pure ad ogni altro eventuale comportamento illegale della FEG relativo alla fissazione dei prezzi, avrebbe dovuto essere concretamente dimostrata.

51. Questa tesi si basa su un'errata interpretazione della sentenza impugnata. Il Tribunale difatti non ha affatto supposto un'automatica responsabilità della TU per il comportamento illegale dell'associazione di categoria FEG, in quanto impresa affiliata a quest'ultima. Piuttosto il Tribunale ha formulato espresse constatazioni in merito alla partecipazione attiva della TU. Innanzitutto

esso ha posto l'accento sulla partecipazione della TU attraverso i membri ad essa ricollegabili del consiglio di amministrazione della FEG²⁸, ed inoltre ha evidenziato, quale concreta partecipazione alla condotta illecita, le informazioni sui prezzi che la TU aveva trasmesso alla FEG²⁹.

52. Pertanto, anche la terza e ultima parte del terzo motivo di impugnazione è infondata.

C — Quarto motivo di impugnazione: valutazione della durata dei comportamenti anticoncorrenziali

53. Con il quarto motivo di impugnazione la TU imputa al Tribunale di aver commesso errori di diritto, o quanto meno di non avere correttamente motivato le sue affermazioni sulla durata delle infrazioni accertate e sul loro carattere continuato.

54. Questo motivo di impugnazione si riferisce soprattutto ai punti 406-413 della sentenza impugnata, nei quali il Tribunale si occupa della durata delle controverse violazioni della normativa antitrust. Ivi il Tribunale conferma in sostanza le constatazioni della Commissione e presuppone l'esistenza di violazioni unitarie a carattere continuato³⁰.

28 — Punto 377 della sentenza impugnata; v., inoltre, paragrafo 42 di queste conclusioni.

29 — Punto 378 della sentenza impugnata.

30 — V., in particolare, punti 406 e 413 della sentenza impugnata.

55. La TU si oppone a tali statuizioni nei tre punti che compongono il suo quarto motivo di impugnazione³¹. Nella misura in cui la TU in altri punti della sua impugnazione deduce argomenti simili, in particolare nell'ambito della seconda parte del suo terzo motivo di impugnazione³² come pure nell'ambito della prima parte del quinto motivo di impugnazione, le sue allegazioni verranno unitariamente discusse qui di seguito.

56. In sostanza la TU afferma che il punto di vista del Tribunale posto a base della sentenza impugnata sulla durata e sul carattere continuato delle infrazioni è errato e non tiene conto, in particolare, del carattere eterogeneo dei singoli elementi costitutivi del sistema di fissazione dei prezzi. Inoltre, la partecipazione della TU al sistema di fissazione dei prezzi sarebbe stata oltremodo limitata.

57. È evidente che la TU in questo modo tenta principalmente di sottoporre la valutazione dei fatti del Tribunale al riesame della Corte. La sua argomentazione è pertanto irricevibile³³.

31 — La prima parte del quarto motivo di impugnazione si occupa della durata del regime collettivo di esclusiva (art. 1 della decisione impugnata), la seconda parte della durata del sistema di fissazione dei prezzi (art. 2 della decisione impugnata) e la terza parte della durata della partecipazione della TU ad entrambe le infrazioni (art. 3 della decisione impugnata).

32 — Punto 61 del ricorso di impugnazione.

33 — V. paragrafo 20 di queste conclusioni.

58. Ma la critica della TU non si esaurisce qui. Infatti, essa adduce anche due argomenti concernenti i criteri giuridici che il Tribunale avrebbe dovuto rispettare nel giudicare sulla durata delle infrazioni. Pertanto, avendo per oggetto questioni di diritto, le sue allegazioni sono ricevibili.

59. In primo luogo la TU sostiene che il Tribunale non ha specificato in che cosa consisterebbero il «piano d'insieme» e l'«identico oggetto», per il cui solo tramite una serie di comportamenti potrebbe diventare un unico comportamento continuato.

60. È di fatto necessario che diversi comportamenti «a causa del loro identico oggetto di distorsione del gioco della concorrenza all'interno del mercato interno si inseriscano in un "piano d'insieme"»³⁴, affinché essi possano essere considerati un'unica infrazione.

61. Il Tribunale non ha affatto omesso di considerare tale criterio. Piuttosto, attraverso i punti 340-343 della sentenza impugnata, ha dedicato un intero capo di quest'ultima alla valutazione complessiva delle infrazioni controverse. Ivi il Tribunale ha in particolare chiarito che entrambe le infrazioni addebitate alla TU, cioè sia il regime collettivo di esclusiva, sia le pratiche concordate relative

alla fissazione dei prezzi, «perseguono uno stesso fine anticoncorrenziale»; esso consisterebbe nel «mantenere i prezzi ad un livello superiore a quello concorrenziale»³⁵. Al contempo, da tale constatazione del Tribunale implicitamente deriva che ambedue le infrazioni, isolatamente considerate, ossia l'accordo collettivo di esclusiva e le pratiche concordate relative alla fissazione dei prezzi, sono state improntate a quella finalità unitaria. A ciò si riferisce il Tribunale quando sottolinea, ad esempio al punto 406 della sentenza impugnata, l'unitarietà delle infrazioni controverse.

62. Le allegazioni della TU riguardanti il «piano d'insieme» e l'«identico oggetto» sono pertanto infondate.

63. In secondo luogo la TU censura il Tribunale per avere ingiustificatamente avalato la dimostrazione della Commissione concernente la durata delle infrazioni, la quale sarebbe stata basata esclusivamente su prove lacunose e indirette.

64. Come già chiarito riguardo al terzo motivo di impugnazione, in un procedimento in materia di concorrenza è ammissibile l'assunzione di prove fondate su indizi e coincidenze³⁶. È evidente che siffatti indizi e coincidenze — nel caso di specie la partecipazione assidua di dipendenti della TU alle riunioni nell'ambito del consiglio di ammini-

34 — Sentenza «Cemento» (cit. alla nota 13, punti 258 e 260).

35 — Punto 342 della sentenza impugnata.

36 — V., al riguardo, paragrafi 40 e 41 di queste conclusioni.

strazione della FEG, verificatasi anche dopo il 1991 — possono fornire chiarimenti non soltanto sulla mera esistenza di comportamenti o accordi anticoncorrenziali, ma anche sulla durata di comportamenti anticoncorrenziali continuati o sul periodo di applicazione di accordi anticoncorrenziali.

montare dell'ammenda, verrà in seguito separatamente esaminata nel contesto del primo motivo di impugnazione³⁷.

65. Anche sotto questo profilo le allegazioni della TU sono dunque infondate.

66. Pertanto, il quarto motivo di impugnazione della TU è in parte irricevibile e in parte infondato.

D — Prima e terza parte del quinto motivo di impugnazione: considerazioni sull'ammontare dell'ammenda

67. Con il suo quinto motivo di impugnazione la TU si oppone alle considerazioni del Tribunale sull'ammontare dell'ammenda. Questo motivo di impugnazione è costituito da tre parti, benché le considerazioni che seguono si limitino alla prima e alla terza parte. La seconda parte invece, che riguarda le possibili ripercussioni dell'eccessiva durata del procedimento amministrativo sull'am-

1. Portata del controllo

68. Qualora alla Corte nel contesto di un'impugnazione vengano presentate, in ordine all'ammontare di un'ammenda, censure in relazione alle quali il Tribunale abbia un'illimitata competenza giurisdizionale anche di merito (art. 229 CE in collegamento con l'art. 17 del regolamento n. 17), allora, riguardo alla portata del controllo, occorre tener presente quanto segue.

69. È pur vero, secondo una costante giurisprudenza, che non spetta alla Corte, nell'ambito di un ricorso di impugnazione, sostituire per motivi di equità la propria valutazione sull'ammontare di un'ammenda a quella del Tribunale³⁸. Tuttavia la Corte può verificare se il Tribunale abbia commesso un errore manifesto o sia venuto meno al principio di proporzionalità, oppure a quello di uguaglianza³⁹.

37 — V., al riguardo, paragrafi 128-141 di queste conclusioni.

38 — Sentenza Dansk Rørdindustri (cit. alla nota 24, punto 245); v. inoltre sentenze 6 aprile 1995, causa C-310/93 P, BPB Industries e British Gypsum/Commissione (Racc. pag. I-865, punto 34), 16 novembre 2000, causa C-291/98 P, Sarrió/Commissione (Racc. pag. I-9991, punto 73), nonché Baustahlgewebe (cit. alla nota 16, punto 129).

39 — Sentenza «Cemento» (cit. alla nota 13, punto 365).

2. Ripercussioni della durata delle infrazioni sull'ammontare dell'ammenda (prima parte del quinto motivo di impugnazione)

sulla durata e sul carattere continuato delle infrazioni. Sotto questo aspetto non si riscontra alcun errore manifesto del Tribunale.

70. Con la prima parte del quinto motivo di impugnazione, che si rivolge in particolare contro il punto 413 della sentenza impugnata, la TU sostiene che la durata delle infrazioni non è stata sufficientemente presa in considerazione nella fissazione dell'ammontare dell'ammenda. Pertanto la Commissione e il Tribunale avrebbero violato l'art. 15 del regolamento n. 17, come pure i relativi orientamenti⁴⁰. La TU imputa in questo contesto al Tribunale un errore di diritto, o almeno un difetto di motivazione.

72. Contrariamente a quanto sostenuto dalla TU, il Tribunale, nelle sue considerazioni sull'ammontare dell'ammenda, non doveva del resto supporre che la partecipazione della TU al sistema di fissazione dei prezzi avesse esclusivamente un'importanza marginale. Il Tribunale ha difatti formulato espresse constatazioni sull'attiva partecipazione della TU a tale infrazione, arrivando così ad escludere un mero «ruolo passivo» della TU⁴². Conseguentemente anche a tale riguardo non si riscontra alcun errore manifesto del Tribunale.

71. Tuttavia, ad un più attento esame, la TU anche in questo caso censura in sostanza la *valutazione* — a suo avviso errata — della *durata* delle infrazioni e del loro *carattere continuato* effettuata dal Tribunale. Di conseguenza gli argomenti esposti dalla TU coincidono ampiamente, quanto al loro contenuto, con le argomentazioni da essa dedotte in relazione al quarto motivo di impugnazione. Come già chiarito in precedenza⁴¹, il relativo argomento della TU non contiene alcun fondato riferimento ad un errore di diritto del Tribunale. Di conseguenza il Tribunale, anche nelle sue considerazioni sull'*ammontare dell'ammenda*, poteva fare riferimento alle sue constatazioni

73. Per il resto la TU non ha fornito alcun indizio da cui si possa dedurre un errore manifesto, una violazione del principio di proporzionalità, oppure una violazione del principio di uguaglianza.

74. Pertanto la prima parte del quinto motivo di impugnazione è infondata.

40 — Comunicazione della Commissione — 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 (GU 1998, C 9, pag. 3).

41 — Paragrafi 53-66 di queste conclusioni.

42 — Punto 415 in collegamento con i punti 377-379 della sentenza impugnata; v. anche, paragrafo 51 di queste conclusioni.

3. Rapporto tra l'ammenda inflitta alla FEG e quella inflitta alla TU (terza parte del quinto motivo di impugnazione)

sentenza impugnata, nei quali il Tribunale nega che vi sia stata una violazione del principio di parità di trattamento.

75. Con la terza parte del quinto motivo di impugnazione la TU si duole che l'ammenda inflittale sia sproporzionata rispetto all'ammenda irrogata alla FEG.

79. Al riguardo la TU omette tuttavia di spiegare in modo *circostanziato* dove risiederebbe la discriminazione tra la FEG e essa medesima e in che misura il Tribunale avrebbe travisato le allegazioni da essa dedotte in primo grado.

76. Da un lato, la TU sottolinea nuovamente, come aveva già fatto in relazione alla prima parte del quinto motivo di impugnazione, che la sua partecipazione attiva al regime collettivo di esclusiva era stata limitata al periodo fino al 2 luglio 1991 e aveva avuto del resto un'importanza secondaria.

80. Una semplice differenza percentuale nell'onere imposto alla TU rispetto a quello imposto alla FEG in considerazione del loro rispettivo fatturato non costituisce comunque di per sé una violazione del principio di uguaglianza⁴⁴. Infatti, come correttamente affermato anche dal Tribunale⁴⁵, la Commissione non è tenuta a garantire, allorché infligge ammende a più imprese o associazioni di imprese coinvolte in una stessa infrazione, che gli importi finali delle ammende risultanti dai suoi calcoli per le imprese interessate siano esattamente proporzionali al loro rispettivo fatturato. Piuttosto in tale contesto giocano un ruolo numerosi fattori, laddove al criterio di valutazione basato sul fatturato non deve essere attribuito un significato più importante del dovuto.

77. Come già tuttavia in precedenza esposto, il Tribunale ha constatato, senza commettere alcun errore di diritto, che la partecipazione attiva della TU era continuata anche dopo il 1991 e non si era limitata ad un mero ruolo secondario e passivo⁴³. Di conseguenza il detto giudice poteva basarsi su tale constatazione anche in sede di esame della questione relativa all'ammontare dell'ammenda. Al riguardo non si rinviene alcun errore manifesto del Tribunale.

81. Ciò considerato, la terza parte del quinto motivo di impugnazione è infondata.

78. Dall'altro lato, la TU si rivolge in particolare contro i punti 431-434 della

44 — In tal senso anche sentenza Dansk Rørindustri (cit. alla nota 24, punti 243, 315 e 316).

45 — Punto 432 della sentenza impugnata.

43 — V. paragrafi 51 e 72 di queste conclusioni.

V — Quanto al primo motivo di impugnazione nonché alla seconda parte del quinto motivo di impugnazione: eccessiva durata del procedimento

82. Il primo motivo di impugnazione della TU come pure la seconda parte del suo quinto motivo di impugnazione occupano lo spazio maggiore nell'ambito del ricorso. Essi sono dedicati alle conseguenze che si devono trarre dall'eccessiva durata, accertata dal Tribunale, di alcune fasi del procedimento amministrativo dinanzi alla Commissione. Le due doglianze debbono quindi essere esaminate congiuntamente.

83. In sostanza la TU accusa il Tribunale di aver violato il diritto comunitario e la CEDU⁴⁶, o almeno di avere motivato in modo incomprensibile la sua decisione, non avendo ritenuto che il superamento della ragionevole durata del procedimento giustificasse l'annullamento della decisione della Commissione o l'ulteriore riduzione dell'amenda.

A — Sentenza impugnata

84. Tutte e tre le parti del primo motivo di impugnazione si riferiscono principalmente ai punti 73-94 della sentenza impugnata.

85. In essi il Tribunale afferma anzitutto l'obbligo della Commissione di decidere entro un termine ragionevole nel contesto dei procedimenti amministrativi che vengono avviati in materia di concorrenza in base al regolamento n. 17 e che possono sfociare nelle sanzioni previste da quest'ultimo. Il Tribunale fa inoltre presente che il superamento di siffatto termine, qualora debba ritenersi dimostrato, non giustifica necessariamente l'annullamento della decisione impugnata. Un annullamento sarebbe ipotizzabile solo a condizione che venga dimostrato che la violazione del principio della ragionevole durata del procedimento ha pregiudicato i diritti della difesa delle imprese interessate⁴⁷.

86. Nel caso concreto il Tribunale distingue tre fasi all'interno del procedimento amministrativo davanti alla Commissione, sottoponendo ciascuna di esse ad una valutazione separata.

— Il Tribunale considera invero come eccessivamente lunga la fase procedurale *anteriore alla comunicazione degli addebiti* del 3 luglio 1996, riconoscendo espressamente che vi è stata anche un'inerzia imputabile alla Commissione

⁴⁶ — Convenzione europea sulla protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950.

⁴⁷ — Punti 73 e 74 della sentenza impugnata.

durata più di tre anni⁴⁸. Tuttavia, a suo giudizio, l'eccessiva durata di questa fase della procedura non è stata di per sé idonea a pregiudicare i diritti della difesa perché a quel tempo non era stato ancora comunicato alle parti alcun addebito. Solo una volta intervenuta una siffatta comunicazione degli addebiti esisterebbe un'accusa formale e potrebbe prospettarsi una lesione dei diritti della difesa⁴⁹.

- Il Tribunale non considera eccessivamente lunga la fase procedurale di sedici mesi intercorsa *tra la comunicazione degli addebiti e l'audizione delle imprese interessate*⁵⁰.

- Il Tribunale considera invece come eccessivamente lunga la fase procedurale — di complessivi ventitre mesi — *intercorsa dall'audizione delle parti fino all'adozione della decisione impugnata*⁵¹. Tuttavia, dopo una valutazione più approfondita, il detto giudice arriva alla conclusione che i diritti della difesa

delle ricorrenti non sono stati pregiudicati dalla durata di quest'ultima fase procedurale⁵².

87. Successivamente, al punto 438 della sentenza impugnata, a cui si riferisce in particolare la seconda parte del quinto motivo di impugnazione, il Tribunale si pronuncia sulla possibilità di una riduzione giudiziale dell'ammenda irrogata dalla Commissione. Il Tribunale rileva che le ricorrenti non hanno esposto alcun punto di vista che possa giustificare un'eventuale ulteriore riduzione dell'ammenda, ossia una riduzione superiore a quella di EUR 100 000 già effettuata dalla stessa Commissione. Di conseguenza la relativa richiesta delle ricorrenti non potrebbe essere accolta.

B — *Principali argomenti delle parti*

88. La TU sostiene che il Tribunale non avrebbe dovuto distinguere, nella valutazione della durata del procedimento, tra fasi del procedimento anteriori e successive alla comunicazione degli addebiti. Al riguardo essa rimanda alla giurisprudenza dei giudici comunitari, ma soprattutto alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo⁵³. Alla luce di tale giurisprudenza⁵⁴,

48 — Punto 77 della sentenza impugnata.

49 — Punti 78 e 79 della sentenza impugnata.

50 — Punto 84 della sentenza impugnata.

51 — Punti 85 e 93 della sentenza impugnata.

52 — Punti 86-93 della sentenza impugnata.

53 — In prosieguo anche: la «Corte CEDU».

54 — Nelle sue considerazioni scritte e orali la TU fa riferimento, in particolare, alle sentenze della Corte CEDU 5 febbraio 1980, Deweer (serie A, n. 35, pag. 24, paragrafo 46), 15 luglio 1982, Eckle (serie A, n. 51, pag. 33, paragrafo 73), e 10 dicembre 1982, Corigliano (serie A, n. 57, paragrafo 34).

nel presente caso sarebbe determinante per la ragionevolezza della durata del procedimento già il periodo successivo all'invio della prima richiesta di informazioni alla FEG e alla TU nel 1991, o almeno quello successivo all'invio della lettera di preavviso alla FEG in data 16 settembre 1991.

89. Già solo in ragione della durata eccessiva del procedimento, così argomenta la TU, il Tribunale avrebbe dovuto dichiarare la nullità della decisione impugnata. Un ulteriore pregiudizio dei diritti di difesa non potrebbe assurgere a presupposto per l'annullamento della decisione impugnata.

90. Inoltre il Tribunale non avrebbe tenuto in considerazione le difficoltà che sarebbero derivate alla TU per la predisposizione della sua difesa dalla lunga durata delle indagini (prima fase del procedimento). Non sarebbe stato più possibile rintracciare documenti che avrebbero consentito di documentare la sua attività, e a causa dell'avvicendamento del personale dirigente e di altri impiegati dell'impresa con il trascorrere del tempo sarebbe diventato sempre più difficile ricostruire avvenimenti del passato e collocarli

nel giusto contesto temporale. Al contempo la TU nega che le infrazioni addebitate si siano protratte oltre il 1991.

91. In ogni caso il Tribunale avrebbe dovuto concedere alla TU un'ulteriore riduzione della sua ammenda in considerazione dell'eccessiva durata del procedimento amministrativo. Il Tribunale ometterebbe di considerare che la riduzione così irrisoria dell'ammenda nella decisione impugnata della Commissione era basata sulla supposizione di una comune responsabilità della Commissione e delle imprese interessate⁵⁵. Proprio la sua constatazione che la responsabilità per l'eccessiva durata della procedura era da attribuire interamente alla Commissione, avrebbe dovuto indurre il Tribunale ad un'ulteriore riduzione dell'ammenda.

92. Secondo la Commissione, invece, il Tribunale con la sentenza impugnata si colloca nel solco della costante giurisprudenza, che esso avrebbe applicato correttamente al caso di specie. In particolare, il Tribunale avrebbe esaminato la durata del procedimento sia prima sia dopo la comunicazione degli addebiti.

93. Ad avviso della Commissione, i criteri della CEDU e i principi elaborati dalla

55 — 'Considerando' 152 della decisione impugnata.

giurisprudenza della Corte CEDU non possono essere indistintamente applicati al diritto della concorrenza. Fino al momento della comunicazione degli addebiti non esisterebbe ancora un'accusa formale. Una lettera di preavviso quale quella inviata dai servizi della Commissione nel presente caso si distinguerebbe nettamente da una comunicazione ufficiale degli addebiti e sarebbe perciò irrilevante per la questione, che qui interessa, del momento a partire dal quale un'eccessiva durata del procedimento può pregiudicare i diritti della difesa degli interessati.

94. La Commissione sottolinea che, secondo la giurisprudenza, la durata del procedimento amministrativo non può da sola determinare l'illegittimità e dunque l'annullamento della decisione impugnata. Sarebbe piuttosto necessaria la prova concreta che sono stati pregiudicati i diritti della difesa delle parti. La ricorrente, sulla quale grava in proposito l'onere della prova, non avrebbe dimostrato in maniera convincente l'esistenza di un siffatto pregiudizio. La Commissione sostiene che il Tribunale ha, da parte sua, esaurientemente analizzato le ripercussioni della lunga durata del procedimento sui diritti della difesa della TU, e ciò in relazione alla lunghezza di tutte le fasi del procedimento.

95. Riguardo ad un'eventuale riduzione dell'ammenda, la Commissione ritiene che il Tribunale abbia adeguatamente motivato la sentenza impugnata e che esso nell'ambito della sua competenza giurisdizionale anche di merito sia pervenuto alla conclusione che l'ammenda irrogata è congrua.

96. Gli argomenti esposti dalle CEF sono allineati a quelli della Commissione. A ciò si aggiunge, secondo il punto di vista delle CEF, che sulla TU ricade la responsabilità principale per il procedimento medesimo e che questo procedimento avrebbe potuto essere evitato se la TU avesse tempestivamente messo termine alle infrazioni addebitatele.

C — *Analisi*

97. Secondo una giurisprudenza ormai consolidata, il principio della ragionevole durata del procedimento deve essere rispettato, in materia di concorrenza, qualora venga avviato, ai sensi del regolamento n. 17, un procedimento amministrativo suscettibile di concludersi con l'infrazione delle sanzioni previste dal detto regolamento⁵⁶.

98. Il principio della ragionevole durata del procedimento è un principio generale di diritto comunitario, che si ispira all'art. 6, n. 1, della CEDU⁵⁷ e che è stato nel

56 — Sentenza 15 ottobre 2002, cause riunite C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P, C-252/99 P e C-254/99 P. *Limburgse Vinyl Maatschappij e a./Commissione*, «PVC II» (Racc. pag. I-8375, punto 179).

57 — In tal senso sentenze *Baustahlgewebe* (cit. alla nota 16, punto 21) e *PVC II* (cit. alla nota 56, punti 170 e 171). Tuttavia la Corte ha richiamato l'attenzione anche sul fatto «che il rispetto del principio del contraddittorio, come quello delle altre garanzie processuali sancite dall'art. 6, n. 1, della CEDU, riguarda solo il procedimento giurisdizionale dinanzi ad un "tribunale"» (sentenza «Cemento», cit. alla nota 13, punto 70). Da ciò si può dedurre che non viene affatto presa in considerazione una *directa* applicazione dell'art. 6, n. 1, della CEDU nell'ambito di un procedimento amministrativo dinanzi alla Commissione.

frattempo introdotto anche nell'art. 41, n. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea⁵⁸ (diritto ad una buona amministrazione)⁵⁹.

1. Sulla distinzione di due fasi procedurali (prima parte del primo motivo di impugnazione)

99. Con la prima parte del suo primo motivo di impugnazione la TU accusa il Tribunale, per quel che concerne le valutazioni della durata del procedimento, di avere ingiustifi-

catamente individuato due fasi procedurali e di avere applicato il principio della ragionevole durata del procedimento solo a partire dal momento della comunicazione degli addebiti, dunque nell'ambito della seconda fase procedurale.

100. Benché ai sensi del regolamento n. 17 i procedimenti antitrust non abbiano carattere penale⁶⁰ e non si rivolgano contro individui, bensì contro imprese, nell'applicazione ad essi del principio della ragionevole durata del procedimento la Corte si orienta rigidamente alla giurisprudenza costante della Corte CEDU sull'art. 6, n. 1, della CEDU⁶¹. In base ad essa il principio della ragionevole durata del procedimento può trovare applicazione già molto prima che venga sollevata un'accusa formale. Basta infatti che una persona *sia ufficialmente accusata* a motivo di una determinata condotta, oppure che i provvedimenti che vengono presi in ragione degli indizi a suo carico *abbiano ripercussioni importanti sulla sua situazione*⁶².

101. In conformità a ciò, anche in un procedimento antitrust il principio della

58 — GU 2000, C 364, pag. 1. La Carta dei diritti fondamentali non ha ancora di per sé effetti giuridici vincolanti equiparabili a quelli del diritto primario, tuttavia, quale fonte di cognizione del diritto, chiarisce la portata dei diritti fondamentali garantiti dal diritto comunitario. V. al riguardo già le mie conclusioni dell'8 settembre 2005, causa C-540/03, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-5769, paragrafo 108), e del 14 ottobre 2004, cause riunite C-387/02, C-391/02 e C-403/02, Berlusconi e a. (Racc. pag. I-3565, nota 83); nello stesso senso le conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro del 29 giugno 2004, causa C-181/03 P, Nardone (Racc. pag. I-199, paragrafo 51), dell'avvocato generale Mischo del 20 settembre 2001, cause riunite C-20/00 e C-64/00, Booker Aquaculture e Hydro Seafood (Racc. pag. I-7411, paragrafo 126), dell'avvocato generale Tizzano dell'8 febbraio 2001, causa C-173/99, BECTU (Racc. pag. I-4881, paragrafo 28), e altresì quelle dell'avvocato generale Léger del 10 luglio 2001, causa C-353/99 P, Hautala (Racc. pag. I-9565, paragrafi 82 e 83); più cauto l'avvocato generale Alber nelle sue conclusioni del 24 ottobre 2002, causa C-63/01, Evans (Racc. pag. I-14447, paragrafo 80).

59 — Nel presente caso non trova ancora applicazione per ragioni temporali la Carta dei diritti fondamentali, perché essa è stata promulgata solo dopo l'adozione della decisione impugnata. Tuttavia, per il futuro occorre tener conto, nei procedimenti in materia di concorrenza, del fatto che la Commissione si è solennemente impegnata a rispettare la Carta dei diritti fondamentali, assumendosi dunque unilateralmente un obbligo in tal senso (dichiarazione del 7 dicembre 2000 del Presidente della Commissione europea, Romano Prodi, in occasione del Consiglio europeo di Nizza); v. inoltre il trentasettesimo 'considerando' del regolamento n. 1/2003.

60 — V., al riguardo, art. 15 n. 4, del regolamento n. 17.

61 — Sentenza PVC II (cit. alla nota 56, punto 182).

62 — Versione francese: «[L]a période à prendre en considération (...) débute dès qu'une personne se trouve officiellement inculpée ou lorsque les actes effectués par les autorités de poursuite en raison des soupçons qui pèsent contre elle ont des répercussions importantes sur sa situation»; versione inglese: «[T]he period to be taken into consideration (...) begins at the time when formal charges are brought against a person or when that person has otherwise been substantially affected by actions taken by the prosecuting authorities as a result of a suspicion against him»; v. sentenza della Grande Sezione della Corte CEDU 17 dicembre 2004, Pedersen e Baadsgaard/Danimarca (ricorso n. 49017/99, paragrafo 44); nello stesso senso già le sentenze della Corte CEDU 16 luglio 1971, Ringseisen (serie A, n. 13, paragrafo 110), e 22 maggio 1998, Hoze/Paesi Bassi (Recueil des arrêts et décisions 1998-III, paragrafo 43), e la giurisprudenza cit. alla nota 54.

ragionevole durata del procedimento può trovare applicazione già molto prima della comunicazione degli addebiti, che è simile ad un'imputazione formale. Al riguardo, si può qui soprassedere alla questione se *prima* della comunicazione degli addebiti, ed eventualmente quando, si possa parlare di un'imputazione ufficiale. Difatti in ogni caso già in occasione delle indagini preliminari della Commissione, sia gli accertamenti di quest'ultima in base all'art. 14 del regolamento n. 17, sia le sue richieste di informazioni ai sensi dell'art. 11 del medesimo regolamento, possono avere «ripercussioni importanti» sulla situazione delle imprese interessate⁶³.

102. Infatti, tali strumenti d'indagine, di regola, fanno nascere negli interessati l'impressione che la Commissione nutra nei loro confronti un sospetto di infrazione dell'art. 81 CE o dell'art. 82 CE. Ciò vale a maggior ragione quando la Commissione, come nel presente caso, renda noto che le è stata presentata la denuncia di un terzo e che tale denuncia era tale da poter integrare un sufficiente sospetto iniziale idoneo a giustificare l'avvio delle indagini. In tali circostanze, una richiesta di informazioni indirizzata all'impresa interessata è equiparabile già ad una prima audizione del destinatario degli addebiti, mentre gli accertamenti presso l'impresa interessata possono essere assimilati ad una perquisizione dei locali del destinatario degli addebiti.

63 — Sentenza PVC II (cit. alla nota 56, punto 182).

103. In conseguenza di tali atti d'indagine i destinatari di regola compiranno sin da allora notevoli sforzi per preparare la propria difesa, facendo, in particolare, ricorso all'assistenza di un legale. Se del caso, occorrerà altresì effettuare degli accantonamenti per l'eventuale pagamento dell'ammenda, nonché tener conto delle possibili reazioni dei partner commerciali e di quelle dell'opinione pubblica. Da questo momento gli interessati si trovano ad affrontare anche l'incertezza collegata sia alla durata, sia all'esito del procedimento, trovandosi quindi sotto una notevole pressione. In siffatta situazione il principio della ragionevole durata del procedimento garantisce loro una maggiore protezione, più ampia di quella offerta dalla prescrizione dell'azione sanzionatoria⁶⁴.

104. Ciò considerato, riguardo alla questione se la durata di un procedimento antitrust della Commissione sia stata o meno eccessiva, il *periodo di riferimento* inizia non dal momento della comunicazione degli addebiti, bensì sin dai primi atti d'indagine della Commissione che abbiano avuto ripercussioni importanti sulla situazione delle imprese interessate⁶⁵.

64 — Sulla prescrizione dell'azione sanzionatoria nel diritto dell'antitrust, v., per le fattispecie fino ad oggi, il regolamento (CEE) del Consiglio 26 novembre 1974, n. 2988, relativo alla prescrizione in materia di azioni e di esecuzione nel settore del diritto dei trasporti e della concorrenza della Comunità economica europea (GU L 319, pag. 1), e, per i casi futuri, l'art. 25 del regolamento n. 1/2003.

65 — Sentenza PVC II (cit. alla nota 56, punto 182). Di diversa opinione è l'avvocato generale Mischo, che nelle sue conclusioni del 25 ottobre 2001, causa C-250/99 P, PVC II (Racc. pag. I-8375, paragrafi 40 e segg.) non ritiene che si debba tener conto del periodo di tempo anteriore alla comunicazione degli addebiti.

105. Tuttavia, per quel che concerne la *valutazione della durata* del procedimento amministrativo, occorre distinguere due fasi consecutive: una *prima fase*, che inizia con l'esercizio dei poteri di indagine conferiti alla Commissione e che si estende fino alla comunicazione degli addebiti, e una *seconda fase*, che va dalla comunicazione degli addebiti fino all'adozione della decisione finale⁶⁶.

106. Come risulta dalla sentenza PVC II⁶⁷, è pur vero che in entrambe le fasi del procedimento trova applicazione il principio della ragionevole durata del procedimento. Tuttavia ciascuna delle due fasi risponde ad una propria logica interna: la fase anteriore alla comunicazione degli addebiti, che inizia con l'esercizio dei poteri di indagine, deve consentire alla Commissione, a conclusione dell'attività investigativa, di prendere posizione riguardo alla continuazione del procedimento, mentre la fase successiva deve metterla nelle condizioni, dopo l'audizione degli interessati, di pronunciarsi definitivamente sull'infrazione contestata. Tale diversità di obiettivi ha ripercussioni sulla concreta valutazione della ragionevolezza della durata del procedimento in ciascuna delle fasi della procedura, motivo per cui si deve sempre condurre un'approfondita valutazione sulla scorta di tutte le circostanze del singolo caso in esame⁶⁸.

107. Con riferimento alla prima fase della procedura, in occasione di detta valutazione occorre tenere in debita considerazione il fatto che per le sue indagini preliminari la Commissione necessita di un tempo sufficiente per potere verificare attentamente l'esistenza di violazioni dell'art. 81 CE o dell'art. 82 CE. In caso contrario si rischierebbe di indebolire irrimediabilmente il ruolo della Commissione, quale istituzione garante della concorrenza e del mercato, di vigilare sul rispetto della normativa antitrust contenuta nel Trattato. Occorre inoltre riconoscere alla Commissione la facoltà di assegnare la priorità a determinate procedure pendenti dinanzi ad essa piuttosto che ad altre⁶⁹; ciò vale soprattutto, ma non solo, nei periodi di temporaneo sovraccarico di lavoro dei servizi competenti.

108. Per quel che concerne la seconda fase della procedura, si deve quindi tener conto nella valutazione che, a partire dalla comunicazione degli addebiti, le indagini della Commissione sono di regola concluse e non resta che tener conto, nella formulazione della decisione, delle informazioni ottenute dall'audizione delle imprese interessate. In questo stadio la Commissione è arrivata ad un punto talmente avanzato della procedura che, a partire da questo momento, sarebbe iniquo lasciare le imprese interessate all'oscuro più dello stretto necessario circa il suo esito. Corrispondentemente più rigidi sono

66 — Sentenza PVC II (cit. alla nota 56, punti 181-183).

67 — Sentenza PVC II (cit. alla nota 56, punti 182-184).

68 — Sui criteri applicabili v. sentenze PVC II (cit. alla nota 56, punti 187 e 188) e Baustahlgewebe (cit. alla nota 16, in particolare punto 29).

69 — In tal senso anche sentenza 18 settembre 1992, causa T-24/90, Automec/Commissione (Racc. pag. II-2223, punto 77), e 4 marzo 1999, causa C-119/97 P, Ufex e a./Commissione (Racc. pag. I-1341, punto 88).

dunque i criteri di giudizio che debbono essere utilizzati nella valutazione della durata del procedimento.

109. Pertanto, l'argomento della TU, secondo cui il Tribunale, nella valutazione della durata del procedimento, avrebbe ingiustificatamente individuato due fasi procedurali, deve essere respinto in quanto infondato. Occorre respingere anche la critica della TU, secondo cui il Tribunale avrebbe applicato il principio della ragionevole durata del procedimento solo riguardo alla seconda fase procedurale, ossia dopo la comunicazione degli addebiti. Infatti il Tribunale ha apertamente constatato che, tenuto conto della fase di inerzia durata più di tre anni, anche le indagini preliminari della Commissione erano state eccessivamente lunghe⁷⁰.

110. Nel presente caso è pacifico che la durata di ciascuna delle due fasi del procedimento dinanzi alla Commissione identificate dal Tribunale⁷¹ — quella anteriore alla comunicazione degli addebiti e quella tra l'audizione delle parti e l'adozione della decisione impugnata — è stata eccessiva.

111. Pertanto, ad una più attenta considerazione, ad essere controversa non è tanto la questione *se* fosse legittimo distinguere due fasi procedurali, e *come* avrebbe dovuto

essere valutata la durata del procedimento in queste due fasi. Piuttosto sono qui controverse le *conseguenze* che dovevano trarsi dall'eccessiva durata del procedimento amministrativo. Occorre dunque chiarire se il Tribunale potesse decidere, senza commettere un errore di diritto, che l'eccessiva durata del procedimento amministrativo sia prima che dopo la comunicazione degli addebiti non doveva determinare né l'annullamento, né un'ulteriore riduzione dell'ammenda. Tali questioni si pongono nel contesto della seconda e della terza parte del primo motivo di impugnazione, nonché della seconda parte del quinto motivo di impugnazione, e devono perciò essere trattate congiuntamente.

2. Sul rapporto tra durata eccessiva del procedimento e annullamento (seconda e terza parte del primo motivo di impugnazione)

112. La seconda e la terza parte del primo motivo di impugnazione sono dedicate alla questione concernente i presupposti in presenza dei quali, nel caso di un procedimento amministrativo eccessivamente lungo, occorre annullare una decisione della Commissione.

a) Annullamento solo in caso di pregiudizio delle possibilità di difesa (seconda parte del primo motivo di impugnazione)

113. Con la seconda parte del primo motivo di impugnazione la TU deduce un'irregola-

70 — Punto 77 della sentenza impugnata.

71 — V., al riguardo, paragrafo 86 di queste conclusioni.

rità o quanto meno un difetto di motivazione, perché il Tribunale, pur avendo riconosciuto che la procedura aveva avuto una durata eccessiva, non ha comunque annullato la decisione impugnata.

114. Punto di partenza delle riflessioni dovrebbe essere il fatto che qualsiasi ritardo eccessivo nel corso della procedura dovuto alla Commissione costituisce una violazione di un diritto procedurale delle imprese interessate tutelato quale diritto fondamentale. L'affermazione di una siffatta violazione non presuppone neppure la dimostrazione di un danno qualsivoglia⁷².

115. Tuttavia, non tutti i vizi di procedura debbono necessariamente comportare le stesse conseguenze⁷³. L'annullamento di una decisione della Commissione per violazione dei diritti procedurali delle parti è piuttosto necessario soltanto nel caso in cui l'assenza di tale violazione avrebbe potuto

determinare un diverso esito⁷⁴ del procedimento⁷⁵.

116. Secondo una costante giurisprudenza, in materia di diritto della concorrenza una violazione dei diritti procedurali si ripercuote sempre sull'esito del procedimento quando questa violazione ha ostacolato le imprese interessate nella loro difesa⁷⁶.

117. Pertanto, anche l'annullamento di una decisione della Commissione per eccessiva durata del procedimento viene in considerazione solo quando le imprese interessate possono dimostrare in maniera circostanziata che a causa dell'eccessiva durata del procedimento hanno subito un pregiudizio nella loro difesa⁷⁷. Sebbene la Corte non abbia ancora avuto occasione di pronunciarsi

72 — V., ad esempio, sentenze PVC II (cit. alla nota 56, punti 191-200) e Baustahlgewebe (cit. alla nota 16, punti 26-48), ciascuna delle quali ha come oggetto di giudizio esclusivamente la ragionevolezza della durata del procedimento. Nella giurisprudenza della Corte CEDU v., ad esempio, sentenza Corigliano (cit. alla nota 54, paragrafo 31).

73 — Anche la Corte CEDU (sentenza 9 dicembre 1994, Schouten e Meldrum/Paesì Bassi, serie A, n. 304, paragrafo 75) riconosce in linea di principio che la sanzione appropriata per una violazione del principio della ragionevole durata del procedimento deve essere ricercata nell'ambito del rispettivo ordinamento giuridico; versione francese: «(...) il appartient en principe aux juridictions nationales de juger ce que doit être, en vertu de leur système juridique, la sanction appropriée pour une violation, imputable à l'une des parties, de l'exigence d'un 'délai raisonnable' (...)»; versione inglese: «(...) it is in principle for the national courts to decide what the appropriate sanction should be under their legal system for a breach attributable to one of the parties of the 'reasonable time' requirement (...)».

74 — Tale diverso esito può, ad esempio, consistere nell'accertamento di infrazioni meno gravi, in un'ammenda inferiore, oppure anche nella rinuncia all'ulteriore prosecuzione della procedura.

75 — V., per tutte, sentenze 10 luglio 1980, causa 30/78, Distillers/Commissione (Racc. pag. 2229, punto 26, sull'audizione del comitato consultivo), 14 febbraio 1990, causa C-301/87, Francia/Commissione (Racc. pag. I-307, punto 31, riguardante una violazione del diritto di essere ascoltati), 25 ottobre 2005, cause riunite C-465/02 e C-466/02, Germania e Danimarca/Commissione (Racc. pag. I-9115, punti 36-40, sul regime linguistico in un comitato di regolamentazione), nonché PVC II (cit. alla nota 56, punti 315-328, concernente il diritto di accesso al fascicolo); v. inoltre, riguardo alla scelta del corretto fondamento giuridico e alla procedura legislativa, sentenza 11 settembre 2003, causa C-211/01, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-8913, punto 52), nonché le mie conclusioni del 26 maggio 2005, causa C-94/03, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-1, paragrafo 53).

76 — V. ad esempio — riguardo alle violazioni del diritto di accesso al fascicolo — sentenze 8 luglio 1999, causa C-51/92 P, Hercules Chemicals/Commissione (Racc. pag. I-4235, punti 77 e 82), e PVC II (cit. alla nota 56, punti 315-317 e 321-323).

77 — Nello stesso senso — riguardo alle violazioni del diritto di accesso al fascicolo — ad esempio, sentenza PVC II (cit. alla nota 56, punti 318 e 324) e sentenza «Cemento» (cit. alla nota 13, punti 73-75 e 131).

esplicitamente sul punto in una causa *in materia di concorrenza*⁷⁸, considerazioni in tal senso possono ricavarsi dalla sua giurisprudenza in procedimenti simili, ove essa ha già stabilito un siffatto collegamento tra il principio della ragionevole durata del procedimento e i diritti della difesa⁷⁹.

118. Dunque, argomentando a contrario, l'annullamento di una decisione della Commissione anche nell'ipotesi di un'eccessiva durata del procedimento *non è giuridicamente necessario* qualora non venga dimostrato in maniera circostanziata un pregiudizio delle possibilità di difesa delle imprese interessate e non sussistano dunque elementi per ritenere che l'eccessiva durata del procedimento possa avere influito sul contenuto della decisione della Commissione⁸⁰. Tuttavia è sempre ipotizzabile in tali casi una riduzione dell'ammenda per ragioni di equità⁸¹, o il riconoscimento di un adeguato

risarcimento⁸², eventualmente dietro apposita richiesta.

119. Pertanto non può essere accolto l'argomento della TU, secondo cui l'annullamento della decisione impugnata sarebbe stato un atto dovuto già per il solo fatto dell'eccessiva durata del procedimento, quindi indipendentemente da un eventuale pregiudizio delle sue possibilità di difesa. La seconda parte del suo primo motivo di impugnazione è dunque infondata.

b) Sul pregiudizio delle possibilità di difesa nel presente caso (terza parte del primo motivo di impugnazione)

120. Resta tuttavia da accertare se il Tribunale nel presente caso potesse considerare, senza incorrere in alcun errore di diritto, che la TU non era stata pregiudicata nelle sue possibilità di difesa. Tale questione è oggetto della terza parte del primo motivo di impugnazione della TU, con la quale essa addebita al Tribunale di aver commesso al riguardo un errore di diritto, o, almeno, di non aver adeguatamente motivato la sentenza. In nuce la TU afferma che i suoi diritti di difesa sono stati pregiudicati già a causa

78 — V. tuttavia le conclusioni dell'avvocato generale Mischo del 25 ottobre 2001, causa C-250/99 (cit. alla nota 65, paragrafi 76, 80 e 83).

79 — V., al riguardo, sentenza 15 luglio 2004, causa C-501/00, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-6717, punti 52, 57 e 58), riguardante un caso di aiuti CECA, come pure le sentenze, emesse in occasione di procedimenti per violazione del trattato, 21 gennaio 1999, causa C-207/97, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-275, punti 25-27) e 16 maggio 1991, causa C-96/89 Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-2461, punti 15 e 16).

80 — In tal senso anche la sentenza Baustahlgewebe (cit. alla nota 16, punto 49), nella quale la Corte perviene alla conclusione che una sentenza del Tribunale, malgrado la durata eccessiva del procedimento di primo grado, non deve venire annullata qualora manchi un qualsivoglia indizio del fatto che la durata del procedimento abbia influito sull'esito della controversia. V. inoltre le conclusioni dell'avvocato generale Mischo (cit. alla nota 65, paragrafi 75-78 e 84-85).

81 — In tal senso sentenza Baustahlgewebe (cit. alla nota 16, punti 48 e 141-143). V. anche i paragrafi 130-146 di queste conclusioni.

82 — Così pure l'avvocato generale Mischo nelle sue conclusioni nella causa C-250/99 P (cit. alla nota 65, paragrafo 79). Sulla possibilità di un ricorso per il risarcimento dei danni, v. sentenza del Tribunale 20 aprile 1999, cause riunite T-305/94, T-306/94, T-307/94, T-313/94, T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 e T-335/94, Limburgse Vinyl Maatschappij e a./Commissione (Racc. pag. II-931, punto 122), confermata dalla sentenza della Corte PVC II (cit. alla nota 56, punti 173-178).

dell'eccessiva durata della prima fase del procedimento amministrativo, ossia nel periodo tra i primi atti d'indagine, ovvero tra la lettera di preavviso della Commissione, e la comunicazione degli addebiti. Inoltre essa chiarisce in che modo, a suo avviso, il Tribunale ha sottovalutato le concrete difficoltà di fronte a cui si troverebbe un'impresa nella preparazione della propria difesa.

121. Nella sentenza impugnata il Tribunale giustamente ritiene che le imprese coinvolte in un caso di antitrust possano difendersi dalle censure rivolte contro di loro dalla Commissione solo *dopo* la comunicazione degli addebiti. Solo in questa (seconda) fase procedurale, nella quale le indagini della Commissione sono concluse e la procedura amministrativa acquista il carattere di un contraddittorio, i diritti della difesa possono finalmente essere esercitati⁸³. In particolare, soltanto in questa fase le imprese interessate hanno la possibilità di accedere al loro fascicolo e possono altresì prendere posizione riguardo agli addebiti della Commissione. Per contro, la prima fase del procedimento è dedicata alle indagini della Commissione e, di conseguenza, non prevede ancora alcun diritto di difesa per le imprese interessate. Qualora la Commissione si rivolga in quella prima fase del procedimento alle imprese interessate, ad esempio sotto forma di una richiesta di informazioni, si è dunque in presenza di un mero atto d'inda-

gine e non di un atto di audizione. Anche l'ammissione alla consultazione del fascicolo non è prevista in quello stadio del procedimento per evidenti ragioni, giacché essa potrebbe seriamente compromettere il successo delle indagini e contribuire ad un rallentamento anziché ad un'accelerazione del procedimento.

122. Quantunque i *diritti* della difesa delle imprese interessate acquistino indubbiamente rilevanza soltanto a partire *dalla* comunicazione degli addebiti, ossia esclusivamente durante la *seconda* fase procedurale, la precedente prima fase della procedura amministrativa influisce pur sempre in una certa misura sulle *possibilità* di difesa delle imprese interessate.

123. Difatti, più tempo trascorre tra i primi atti d'indagine e la comunicazione degli addebiti, maggiore è la probabilità che aumentino le difficoltà nel reperire eventuali prove a scarico da opporre alle accuse sollevate negli addebiti. È senz'altro possibile custodire in libri e archivi gli elementi che consentono di documentare la propria attività, al fine, in particolare, di disporre delle prove necessarie nell'eventualità di azioni amministrative o giudiziarie⁸⁴. Tuttavia, come giustamente accenna la TU, con il trascorrere del tempo — indipendentemente

83 — In tal senso la costante giurisprudenza; v. ad esempio sentenze Hercules Chemicals (cit. alla nota 76, punto 75) e PVC II (cit. alla nota 56, punti 315 e 316).

84 — In tal senso, punto 87 della sentenza impugnata.

dal fatto che esso trascorra anteriormente o successivamente alla comunicazione degli addebiti — può diventare più difficile presentare testimoni a discarico, in particolare a causa del naturale avvicendamento del personale dirigente e di altri impiegati dell'impresa. Il Tribunale non ha sufficientemente tenuto conto di questo aspetto nella sentenza impugnata⁸⁵.

124. Proprio l'eccessiva durata della prima fase del procedimento può avere conseguenze sulle successive possibilità di difesa delle imprese interessate e, in definitiva, svuotare di significato i loro diritti di difesa, quando questi divengono effettivamente esercitabili nella seconda fase del procedimento. Il Tribunale commette dunque un errore di valutazione quando sostiene che la durata eccessiva della prima fase del procedimento «non è di per sé tale» da ledere i diritti della difesa delle imprese interessate⁸⁶.

125. Pertanto, il Tribunale è incorso in un errore di diritto allorché, ai punti 86-93 della sentenza impugnata, ha circoscritto la por-

tata del suo accertamento alla questione «se i diritti della difesa siano stati lesi dalla [eccessiva] lunghezza di questa [ultima] fase della procedura»⁸⁷. Inoltre il Tribunale avrebbe dovuto accertare se l'eccessiva durata della prima fase del procedimento, svoltasi anteriormente alla comunicazione degli addebiti, potesse comportare un pregiudizio delle successive possibilità di difesa delle imprese interessate e, in particolare, se la TU avesse dimostrato in modo conclusivo un siffatto pregiudizio.

126. Un siffatto modo di procedere non è del resto in alcun modo equiparabile ad un'anticipazione temporale dell'esercizio dei diritti della difesa. L'audizione delle imprese interessate e il loro diritto di accesso al fascicolo sono e rimangono ancora riservati alla seconda fase del procedimento, ossia a quella *successiva* alla comunicazione degli addebiti. Ciò tuttavia non esclude che un pregiudizio delle *possibilità* di difesa e insieme con esso anche una violazione dei *diritti* della difesa possano avere la loro origine proprio nell'eccessiva lunghezza delle indagini preliminari, o persino nella prolungata inerzia della Commissione durante la prima fase del procedimento.

127. Poiché la sentenza impugnata non contiene alcuna constatazione in proposito, essa deve essere annullata e la causa — non potendo essere decisa allo stato degli atti — va rinviata al Tribunale ai sensi dell'art. 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia ai fini della decisione.

85 — Il problema dell'avvicendamento del personale era già stato affrontato dalla TU in primo grado (causa T-6/00) ai punti 213 e 214 del suo ricorso, come pure ai punti 235 e 237-239 della sua memoria di replica, ma il Tribunale non ne fa neppure un accenno nella sentenza impugnata, neanche indirettamente ai punti 86-93.

86 — Punti 78 e 79 della sentenza impugnata.

87 — Punto 86 della sentenza impugnata; v., sulla portata del controllo, anche il punto 93 della sentenza impugnata.

3. Sulla riduzione dell'ammenda (osservazione finale nel primo motivo di impugnazione, nonché seconda parte del quinto motivo di impugnazione)

128. Poiché, sulla base delle argomentazioni che precedono, già la terza parte del primo motivo di impugnazione determina l'annullamento integrale della sentenza impugnata, solo in via subordinata espongo in prosieguo la mia opinione sulla questione di un'eventuale riduzione dell'ammenda, costituente l'oggetto della seconda parte del quinto motivo di impugnazione, come pure dell'osservazione finale nel primo motivo di impugnazione.

129. La TU accusa il Tribunale di aver commesso un errore di diritto o comunque di non aver correttamente motivato la sua sentenza con riguardo alle sue considerazioni in merito all'ammontare dell'ammenda. Secondo la TU, il Tribunale, di fronte all'eccessiva durata del procedimento amministrativo, avrebbe dovuto ridurre l'ammenda. In particolare il Tribunale non avrebbe tenuto in considerazione la circostanza che la responsabilità dell'eccessiva durata del procedimento graverebbe esclusivamente sulla Commissione e non potrebbe essere ripartita tra quest'ultima e le imprese interessate, come invece aveva affermato all'inizio la detta istituzione⁸⁸.

130. Come in precedenza osservato, è pur vero che non spetta alla Corte nell'ambito di

un ricorso di impugnazione, sostituire per motivi di equità la propria valutazione sull'ammontare di un'ammenda a quella del Tribunale, quando il Tribunale ha statuito nell'esercizio della sua competenza giurisdizionale anche di merito⁸⁹. Tuttavia la Corte può verificare se il Tribunale abbia commesso un *errore manifesto* o sia venuto meno al principio di proporzionalità, oppure a quello di uguaglianza⁹⁰.

131. Nel merito, si può in primo luogo supporre un siffatto *errore manifesto* solo qualora il Tribunale valuti erroneamente l'ampiezza delle sue competenze giurisdizionali di merito ex art. 229 CE in collegamento con l'art. 17 del regolamento n. 17. In secondo luogo si è in presenza di un errore manifesto anche qualora il Tribunale, prima di prendere la sua decisione sull'entità dell'ammenda, non valuti minuziosamente qualsiasi fatto o argomento che sia rilevante nel caso concreto per la sua decisione su tale ammontare⁹¹.

132. Per quel che concerne anzitutto l'*ampiezza delle competenze del Tribunale* ai sensi dell'art. 229 CE, occorre considerare

88 — 'Considerando' 152 della decisione impugnata.

89 — V. al riguardo la giurisprudenza citata alla nota 38, come pure la sentenza PVC II (cit. alla nota 56, punto 614).

90 — Sentenza «Cemento» (cit. alla nota 13, punto 365).

91 — In tal senso le sentenze Dansk Rorindustri (cit. alla nota 24, punti 244 e 303) e Baustahlgewebe (cit. alla nota 16, punto 128).

che la competenza giurisdizionale anche di merito non sottostà agli stessi criteri che valgono per l'annullamento della decisione impugnata. In particolare, nel caso della competenza giurisdizionale anche di merito, non si tratta di un mero controllo della legittimità della decisione della Commissione. Piuttosto, nell'esercizio della competenza suddetta, possono essere presi in considerazione anche aspetti di opportunità e di equità. A maggior ragione si deve tener conto di vizi della procedura, come ad esempio la violazione del principio della ragionevole durata del procedimento, che — come in precedenza osservato⁹² — rappresentano una violazione di diritti fondamentali anche se non hanno avuto ripercussioni sul contenuto della decisione della Commissione e non ne comportano quindi l'annullamento.

133. Nel caso di specie questo aspetto è stato tenuto in debita considerazione dal Tribunale, che si è dichiarato disponibile ad ammettere un'ulteriore riduzione dell'ammenda inflitta già solo a causa dell'eccessiva durata della procedura amministrativa di cui la Commissione è responsabile⁹³. Di conseguenza, il Tribunale non è al riguardo incorso in alcun errore manifesto.

134. Diversa è invece la sua posizione riguardo all'obbligo ad esso incombente di tener conto complessivamente *di tutte le circostanze e di tutti gli argomenti rilevanti ai fini della decisione*.

135. Tra le circostanze da valutare nell'ambito della competenza giurisdizionale anche di merito ai fini della decisione, rientrava nel presente caso, in particolare, la responsabilità della Commissione per l'eccessiva durata di *due* fasi della procedura amministrativa, ossia non solo per il superamento del tempo normalmente necessario tra l'audizione delle parti e l'adozione della decisione impugnata, ma anche per la fase di inerzia durata più di tre anni durante le indagini preliminari *anzitutto* alla comunicazione degli addebiti.

136. Benché il Tribunale all'inizio della sentenza impugnata constati ancora la responsabilità della Commissione per l'eccessiva durata di *entrambe* le fasi della procedura amministrativa⁹⁴, tuttavia in seguito esso, nell'esercizio della sua competenza giurisdizionale anche di merito, tiene conto soltanto della responsabilità della Commissione per l'eccessiva durata *di una* delle due fasi, segnatamente per il tempo intercorso tra l'audizione delle parti e l'adozione della decisione impugnata. Ciò è particolarmente evidente al punto 436 della sentenza impugnata, in cui iniziano le considerazioni del Tribunale sull'ammontare dell'ammenda. Ivi si rimanda esclusivamente al punto 85 della sentenza impugnata, ossia a quel passaggio dedicato alla responsabilità della Commissione per l'eccessiva durata del procedimento *dopo* la comunicazione degli addebiti. Per contro, manca qualsiasi riferimento al punto 77 della sentenza impugnata, dal quale risulta la responsabilità della

92 — V. paragrafi 114-118 di queste conclusioni.

93 — V. punto 436 della sentenza impugnata.

94 — V. punti 77 e 85 della sentenza impugnata.

Commissione per l'eccessiva durata del procedimento *prima* della comunicazione degli addebiti.

137. Avendo dunque il Tribunale ommesso di tenere conto, in relazione ad una possibile riduzione giudiziale dell'ammenda, anche dell'eccessiva durata del procedimento *prima* della comunicazione degli addebiti, il detto giudice, nell'esercitare la propria competenza giurisdizionale anche di merito ai sensi dell'art. 229 CE in collegamento con l'art. 17 del regolamento n. 17, è manifestamente incorso in un errore di diritto.

138. Pertanto, anche nell'ipotesi in cui la sentenza impugnata — diversamente da quanto qui sostenuto⁹⁵ — non venisse interamente annullata già sulla base del primo motivo di impugnazione, essa dovrebbe essere comunque annullata nella parte in cui il Tribunale ha respinto la richiesta della TU di ridurre l'ammenda inflittale. In tal caso la controversia potrebbe essere decisa allo stato degli atti e la Corte, sulla base dell'art. 61, primo comma, del suo Statuto, potrebbe essa stessa statuire definitivamente sulla controversia. In particolare la Corte potrebbe essa stessa decidere in via definitiva sulla riduzione dell'ammenda inflitta dalla Commissione⁹⁶.

139. Nel presente caso, nel calcolare l'ammontare dell'ammenda nella decisione impugnata, la Commissione ha già effettuato di sua iniziativa una riduzione pari a EUR 100 000. Tuttavia essa non ha distinto tra le diverse irregolarità del procedimento menzionate nella decisione impugnata, cosicché non è chiaro quale sia la parte della somma di EUR 100 000 che si riferisce, in particolare, all'eccessiva durata del procedimento. Essa non ha nemmeno effettuato una distinzione tra le due fasi della procedura amministrativa. Né tanto meno essa ha ammesso la propria ed esclusiva responsabilità per l'eccessiva durata di entrambe le fasi del procedimento⁹⁷, come invece ha ora accertato il Tribunale. Ciò considerato, la violazione dei diritti procedurali della TU non appare essere stata sufficientemente risarcita dalla riduzione effettuata dalla Commissione stessa in occasione del calcolo dell'ammenda.

140. Partendo da tale presupposto sembrerebbe legittima un'ulteriore riduzione dell'ammenda. Quale base di partenza potrebbe venire in considerazione la somma di EUR 25 000, ossia la metà della riduzione operata dalla stessa Corte nella causa *Baustahlge-webe*⁹⁸; in quella causa l'ammontare dell'ammenda originariamente inflitta dalla Commissione era pressoché pari al doppio di quello irrogato alla TU nel caso di specie.

95 — V., al riguardo, le mie considerazioni sul primo motivo di impugnazione nei paragrafi 120-127 di queste conclusioni.

96 — Come è avvenuto ad esempio nella sentenza «Cemento» (cit. alla nota 13, punti 384 e 385).

97 — 'Considerando' 151-153 della decisione impugnata.

98 — Sentenza cit. alla nota 16, in particolare punto 141.

141. Inoltre, nel presente caso occorrerebbe tenere in particolare considerazione il fatto che la Commissione, secondo quanto constatato dal Tribunale, è responsabile di una fase di inerzia durata più di tre anni. Sembrerebbe quindi opportuno effettuare una riduzione dell'ammenda in misura pari al menzionato importo di EUR 25 000 per ciascun anno completo di inerzia durante la fase del procedimento *anteriore* alla comunicazione degli addebiti, ossia per complessivi EUR 75 000. Inoltre dovrebbero essere riconosciuti ulteriori EUR 25 000 anche in considerazione dell'eccessiva durata della fase procedurale *successiva* alla comunicazione degli addebiti. Ne risulterebbe che la Corte potrebbe ulteriormente ridurre l'ammenda — attualmente pari a 2 150 000 EUR — di un importo complessivo pari a EUR 100 000.

D — Conclusioni provvisorie quanto al primo motivo di impugnazione e alla seconda parte del quinto motivo di impugnazione

142. Secondo la soluzione qui proposta riguardante la terza parte del primo motivo di impugnazione⁹⁹, la sentenza impugnata deve essere integralmente annullata e la causa va rinviata al Tribunale.

143. Qualora però la Corte — diversamente dall'opinione qui sostenuta — giungesse alla

conclusione che quella parte dell'impugnazione è infondata, allora essa dovrebbe comunque annullare la sentenza impugnata nella parte in cui è stata respinta la richiesta della TU di ridurre l'ammenda irrogata¹⁰⁰. In questo caso la Corte dovrebbe ridurre l'ammenda e respingere l'impugnazione per il resto.

VI — Spese

144. Ai sensi dell'art. 122, primo comma, del regolamento di procedura, la Corte statuisce sulle spese solo quando l'impugnazione è respinta o quando l'impugnazione è accolta e la controversia viene definitivamente decisa dalla Corte stessa.

145. Poiché però la causa, in base alla soluzione qui proposta in relazione al primo motivo di impugnazione, va interamente rinviata al Tribunale, la Corte dovrebbe riservarsi la decisione sulle spese¹⁰¹.

99 — Paragrafi 120-127 di queste conclusioni.

100 — V., al riguardo, le considerazioni sull'osservazione conclusiva del primo motivo di impugnazione nonché sulla seconda parte del quinto motivo di impugnazione, esposte ai paragrafi 128-141 di queste conclusioni.

101 — V. al riguardo, ad esempio, sentenze 16 novembre 2000, causa C-279/98 P, Cascades/Commissione (Racc. pag. I-9693, punto 82), 3 luglio 2003, cause riunite C-83/01 P, C-93/01 P e C-94/01 P, Chronopost e a./Ufex e a. (Racc. pag. I-6993, punto 45), e 29 aprile 2004, causa C-111/02 P, Parlamento/Reynolds, (Racc. pag. I-5475, punto 3 del dispositivo).

VII — Conclusioni

146. Sulla base delle considerazioni che precedono propongo alla Corte di statuire come segue:

- «1) La sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 16 dicembre 2003 nelle cause riunite T-5/00 e T-6/00 è annullata.
- 2) La causa è rinviata dinanzi al Tribunale di primo grado.
- 3) La decisione sulle spese è riservata».