

Causa C-521/09 P

Elf Aquitaine SA contro Commissione europea

«Impugnazione — Intese — Artt. 81 CE e 53 dell'Accordo SEE — Mercato dell'acido monocloroacetico — Norme relative all'imputabilità delle pratiche anticoncorrenziali di una controllata alla sua società controllante — Presunzione dell'esercizio effettivo di un'influenza determinante — Diritti della difesa — Obbligo di motivazione»

Conclusioni dell'avvocato generale P. Mengozzi, presentate il 17 febbraio 2011 I - 8954
Sentenza della Corte (Seconda Sezione) 29 settembre 2011 I - 8989

Massime della sentenza

1. *Impugnazione — Motivi d'impugnazione — Motivo dedotto per la prima volta in sede di impugnazione — Irricevibilità*
(Regolamento di procedura della Corte, art. 113, n. 2)
2. *Concorrenza — Regole dell'Unione — Infrazioni — Imputazione — Società controllante e sue controllate — Unità economica — Criteri di valutazione — Presunzione di un'influenza determinante da parte della società controllante sulle sue controllate al 100 %*
(Art. 101 TFUE; regolamento del Consiglio n. 1/2003, art. 23, n. 2)

3. *Concorrenza — Regole dell'Unione — Infrazioni — Imputazione — Società controllante e sue controllate — Unità economica — Criteri di valutazione — Presunzione di un'influenza determinante da parte della società controllante sulle sue controllate al 100% — Presunzione relativa*
(Art. 101 TFUE; regolamento del Consiglio n. 1/2003, art. 23, n. 2)
4. *Concorrenza — Procedimento amministrativo — Comunicazione degli addebiti — Accesso al fascicolo — Oggetto — Rispetto dei diritti della difesa — Portata*
(Art. 81 CE)
5. *Concorrenza — Procedimento amministrativo — Rispetto dei diritti della difesa — Osservanza di un termine ragionevole*
(Art. 81 CE; regolamento del Consiglio n. 1/2003)
6. *Atti delle istituzioni — Motivazione — Obbligo — Portata*
(Artt. 81 CE e 253 CE)
7. *Atti delle istituzioni — Motivazione — Obbligo — Portata — Decisione che infligge ammende per un'infrazione alle norme in materia di concorrenza e che riguarda più destinatari*
(Artt. 81 CE e 253 CE)

1. L'impugnazione non può modificare l'oggetto del giudizio svoltosi dinanzi al Tribunale. La competenza della Corte, nell'ambito dell'impugnazione, è infatti limitata alla valutazione della soluzione giuridica che è stata fornita a fronte dei motivi discussi dinanzi al giudice di primo grado. Una parte non può dunque modificare l'oggetto della controversia, sollevando per la prima volta dinanzi alla Corte un motivo che avrebbe potuto dedurre dinanzi al Tribunale, ma che non ha sollevato, in quanto questo equivarrebbe a consentirle di sottoporre alla Corte, la cui competenza in materia di impugnazione è limitata, una controversia più ampia di quella di cui è stato investito il

Tribunale. Siffatto motivo deve dunque essere considerato irricevibile in fase di impugnazione.

(v. punti 35, 51, 78)

2. La nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento. Su questo punto, da un lato, la nozione di impresa, collocata nel contesto del diritto della concorrenza dell'Unione, dev'essere intesa nel senso che essa designa un'unità economica anche se, dal punto di vista giuridico, tale unità economica è costituita da più persone fisiche o giuridiche e, dall'altro, tale entità economica, laddove violi le regole dettate in materia di concorrenza, è tenuta, secondo il principio di responsabilità personale, a rispondere dell'infrazione. Il comportamento di una controllata può essere imputato alla società controllante, in particolare qualora, pur avendo personalità giuridica distinta, tale controllata non determini in modo autonomo la sua linea di condotta sul mercato, ma si attinga, in sostanza, alle istruzioni che le vengono impartite dalla società controllante, in considerazione, in particolare, dei vincoli economici, organizzativi e giuridici che intercorrono tra le due entità giuridiche.

Nel caso particolare in cui una società controllante detenga il 100% del capitale della propria controllata, la quale abbia infranto le norme dell'Unione in materia di concorrenza, da un lato, tale società controllante può esercitare un'influenza determinante sul comportamento della controllata e, dall'altro, esiste una presunzione relativa secondo la quale detta società controllante esercita effettivamente una siffatta influenza. In simili condizioni, è sufficiente che la Commissione provi che l'intero capitale di una controllata è detenuto dalla controllante per presumere che quest'ultima

eserciti effettivamente un'influenza determinante sulla politica commerciale di tale controllata. La Commissione potrà conseguentemente considerare la società controllante responsabile in solido per il pagamento dell'ammenda inflitta alla sua controllata, a meno che detta società controllante, sulla quale incombe l'onere di superare tale presunzione, non fornisca elementi di prova sufficienti, idonei a dimostrare che la sua controllata tiene un comportamento autonomo sul mercato.

(v. punti 53-54, 56-57, 80, 96)

3. La presunzione dell'esercizio effettivo di un'influenza determinante che una società controllante può esercitare sul comportamento di una controllata, di cui essa detenga il 100% del capitale, mira in particolare a raggiungere un equilibrio tra l'importanza, da un lato, dell'obiettivo consistente nel reprimere i comportamenti contrari alle norme della concorrenza, segnatamente all'art. 101 TFUE, e a prevenirne la ripetizione e, dall'altro, le esigenze poste da taluni principi generali del diritto dell'Unione come, segnatamente, quelli della presunzione di innocenza, della personalità delle pene e della certezza del diritto nonché i diritti della difesa, ivi compreso il principio della parità delle armi. È appunto per questa ragione che tale presunzione è

relativa. Tale presunzione si fonda sulla constatazione secondo la quale, salvo circostanze del tutto eccezionali, una società che possiede la totalità del capitale di una controllata può, in considerazione di questa sola parte di capitale, esercitare un'influenza determinante sul comportamento di detta controllata e, d'altra parte, la mancanza di esercizio effettivo di questo potere di ingerenza può normalmente essere ricercata nel modo più utile nella sfera dei soggetti contro cui detta presunzione opera.

Ciò premesso, se per una parte interessata fosse sufficiente confutare tale presunzione avanzando semplici affermazioni non comprovate, la presunzione stessa verrebbe largamente privata della sua utilità. Del resto, una presunzione, anche se difficilmente superabile, resta entro limiti accettabili fintanto che è proporzionata al legittimo scopo perseguito, che esiste la possibilità di apportare la prova contraria e che i diritti della difesa sono garantiti.

(v. punti 59-62)

4. Per quanto attiene ad un procedimento ai sensi dell'articolo 81 CE, il procedimento amministrativo che si svolge dinanzi alla

Commissione si suddivide in due fasi distinte e successive ciascuna delle quali risponde ad una propria logica interna, ossia una fase di indagine preliminare, da un lato, e una fase contraddittoria, dall'altro. La fase di indagine preliminare, che si estende sino alla comunicazione degli addebiti, è destinata a consentire alla Commissione di raccogliere tutti gli elementi pertinenti che confermino o meno l'esistenza di un'infrazione alle norme sulla concorrenza e di prendere una prima posizione sull'orientamento nonché sull'ulteriore seguito da dare al procedimento. La fase contraddittoria, dal canto suo, che va dalla comunicazione degli addebiti all'adozione della decisione finale, deve consentire alla Commissione di pronunciarsi definitivamente sull'infrazione addebitata.

Per quanto riguarda la fase di indagine preliminare, essa ha come termine iniziale la data in cui la Commissione, nell'esercizio dei poteri conferitile dal legislatore dell'Unione, adotta misure che implicano l'addebito di una violazione e che determinano importanti ripercussioni sulla situazione delle entità sospettate. È soltanto all'inizio della fase contraddittoria amministrativa che il soggetto interessato viene informato, mediante la comunicazione degli addebiti, di tutti gli elementi essenziali sui quali la Commissione si basa in questa fase del procedimento. Di conseguenza, è soltanto dopo l'invio della comunicazione degli addebiti

che l'impresa interessata può avvalersi pienamente dei suoi diritti di difesa.

a causa di siffatto avvertimento, rischi di essere indebitamente pregiudicata l'efficacia dell'indagine della Commissione.

(v. punti 113-115)

5. Relativamente ad un procedimento ai sensi dell'articolo 81 CE, è importante evitare che i diritti della difesa possano essere irrimediabilmente compromessi nel corso della fase di indagine preliminare del procedimento amministrativo, posto che le misure istruttorie adottate possono avere un carattere determinante per la costituzione di prove dell'illegittimità di comportamenti delle imprese atti a coinvolgerne la responsabilità

Inoltre, il principio della responsabilità personale non osta a che la Commissione consideri inizialmente di sanzionare la società che ha commesso un'infrazione delle norme della concorrenza prima di indagare se, eventualmente, l'infrazione possa essere imputata alla sua società controllante.

Dunque, sempreché il destinatario di una comunicazione degli addebiti sia posto in condizione di fare utilmente conoscere la sua posizione nel corso del procedimento amministrativo in contraddittorio sulla realtà e sulla pertinenza dei fatti e delle circostanze allegati dalla Commissione, quest'ultima non è in linea di principio tenuta a indirizzare un provvedimento istruttorio a detto destinatario prima dell'invio della comunicazione degli addebiti.

In tal senso, la valutazione della fonte di eventuali ostacoli all'esercizio efficace dei diritti della difesa non deve essere limitata alla fase contraddittoria del procedimento amministrativo, ma deve estendersi all'insieme di detto procedimento e riferirsi alla sua durata complessiva.

(v. punti 117-122)

Nondimeno, la Commissione non può essere tuttavia tenuta, in ogni caso, ad avvertire un dato soggetto, già anteriormente alla prima misura adottata nei confronti del medesimo, della possibilità stessa di misure istruttorie o di azioni fondate sul diritto della concorrenza dell'Unione, soprattutto nel caso in cui,

6. L'obbligo di motivare una decisione individuale ha lo scopo, oltre che di consentire un controllo giurisdizionale, di fornire all'interessato un'indicazione sufficiente per sapere se la decisione sia eventualmente affetta da un vizio che consente di

contestarne la validità. In linea di principio, la motivazione deve dunque essere comunicata all'interessato contemporaneamente alla decisione che gli arreca pregiudizio. La mancanza di motivazione non può essere regolarizzata dal fatto che l'interessato apprende i motivi della decisione nel corso del procedimento dinanzi ai giudici dell'Unione.

L'obbligo di motivazione dev'essere valutato in funzione delle circostanze del caso di specie, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o qualsiasi altra persona, che detto atto riguarda direttamente e individualmente, possano avere a ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, in quanto per accertare se la motivazione di un atto soddisfi le prescrizioni di cui all'art. 253 CE occorre far riferimento non solo al suo tenore, ma anche al suo contesto e al complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia di cui trattasi. La motivazione di un atto deve tuttavia essere logica e non presentare, segnatamente, contraddizioni interne che impediscano la buona comprensione dei motivi che sottendono detto atto.

essa deve contenere una motivazione sufficiente nei confronti di ciascuno dei destinatari, specie di quelli tra loro che, secondo il tenore della stessa decisione, dovranno sopportare l'onere conseguente all'infrazione. Pertanto, nei confronti di una controllante ritenuta responsabile del comportamento illecito della sua controllata, una simile decisione in linea di principio deve contenere un'esposizione esauriente dei motivi atti a giustificare l'imputabilità dell'infrazione a tale società. Più in particolare, nel caso di una decisione della Commissione che si fonda esclusivamente, nei confronti di taluni destinatari, sulla presunzione dell'esercizio effettivo di un'influenza determinante, la Commissione è in ogni caso tenuta — sotto pena di rendere detta presunzione, di fatto, assoluta — ad esporre in modo adeguato a tali destinatari i motivi per i quali gli elementi di fatto e di diritto invocati non sono stati sufficienti a superare tale presunzione. Il dovere della Commissione di motivare le sue decisioni sotto questo profilo risulta, segnatamente, dal carattere relativo di detta presunzione, il cui superamento esigerebbe che gli interessati producano una prova vertente sui vincoli economici, organizzativi e giuridici che intercorrono tra le società interessate. Ciò premesso, la Commissione non è tuttavia tenuta, in tale contesto, a prendere posizione su elementi manifestamente ininfluenti, privi di significato o chiaramente secondari.

(v. punti 148-151)

7. Quando una decisione in applicazione delle norme dell'Unione sulla concorrenza riguarda più destinatari e pone un problema d'imputabilità dell'infrazione,

D'altronde, pur se una decisione della Commissione che rientri nell'ambito di una prassi decisionale costante può

essere motivata sommariamente, in particolare con un richiamo a tale prassi, nell'ipotesi in cui essa vada notevolmente al di là delle decisioni precedenti, la Commissione è tenuta a sviluppare esplicitamente l'iter logico seguito.

Ciò premesso, il Tribunale è tenuto a dedicare particolare attenzione alla questione di stabilire se una decisione che infligge un'ammenda ad un'impresa composta da una società controllante e dalla sua controllata, imputando alla prima le azioni della seconda, per violazione delle norme sulla concorrenza, contenga un'esposizione circostanziata dei motivi per i quali la Commissione considera che gli elementi presentati dalla società controllante non erano sufficienti per superare

la presunzione di imputabilità applicata in tale decisione. In un determinato caso particolare, il Tribunale commette quindi un errore di diritto non sanzionando il difetto di motivazione che vizia una decisione della Commissione consistente soltanto in una serie di semplici affermazioni e negazioni, ripetitive e per nulla circostanziate. Infatti, in mancanza di precisazioni supplementari, una siffatta serie di affermazioni e di negazioni non è idonea, in un caso del genere, a consentire agli interessati di conoscere le giustificazioni della misura adottata o al giudice competente di esercitare il suo controllo.

(v. punti 152-155, 167-170)