

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

20 novembre 2008 *

Nel procedimento C-209/07,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dalla Supreme Court (Irlanda) con decisione 8 marzo 2007 pervenuta in cancelleria il 20 aprile 2007, nella causa

Competition Authority

contro

Beef Industry Development Society Ltd,

Barry Brothers (Carrigmore) Meats Ltd,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. A. Rosas, presidente di sezione, dai sigg. A. Ó Caoimh, J.N. Cunha Rodrigues, U. Lõhmus e dalla sig.ra P. Lindh (relatore), giudici,

* Lingua processuale: l'inglese.

avvocato generale: sig.ra V. Trstenjak
cancelliere: sig.ra C. Strömholm, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 4 giugno 2008,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Competition Authority, dalla sig.ra V. Balaguer, in qualità di agente, dai sigg. D. McDonald e A. Collins, SC, nonché dalla sig.ra Ú. Tighe, BL, su mandato del sig. D. McFadden, solicitor,
- per la Beef Industry Development Society Ltd, dai sigg. D. O'Donnell, M. Collins e D. Barniville, SC, nonché dalla sig.ra I. McGrath, BL,
- per il governo belga, dalla sig.ra C. Pochet, in qualità di agente,
- per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. X. Lewis e dalla sig.ra J. Samnadda, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 4 settembre 2008,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 81, n. 1, CE.
- 2 Tale domanda è stata sollevata nell'ambito di una controversia tra la Competition Authority e, da un lato, la Beef Industry Development Society Ltd (in prosieguo: la «BIDS») e, dall'altro, la Barry Brothers (Carrigmore) Meats Ltd (in prosieguo: la «Barry Brothers») in merito a talune decisioni della BIDS per la razionalizzazione del settore delle carni bovine in Irlanda.

Causa principale e questione pregiudiziale

- 3 Risulta dalla decisione di rinvio che la controversia di cui è investita la Supreme Court riguarda il problema della sovraccapacità strutturale che affligge il settore delle carni bovine in Irlanda, in particolare quello della trasformazione (macellazione e disossamento).

- 4 Uno studio realizzato nel 1998 su richiesta congiunta del governo irlandese e dei rappresentanti del settore ha concluso per la necessità di ridurre da 20 a 4-6 il numero di trasformatori sul mercato. Il rapporto raccomandava altresì che le imprese destinate a restare sul mercato (in prosieguo: le imprese «che restano») indennizzassero quelle indotte a ritirarsi (in prosieguo: le imprese «uscenti» o «che si ritirano»).
- 5 Nel 1999 un gruppo di lavoro istituito dal Ministro per l'Agricoltura e l'Alimentazione perveniva a conclusioni analoghe e raccomandava la creazione da parte dei trasformatori di un fondo di indennizzo.
- 6 Il 2 maggio 2002, conformemente a tali conclusioni, le dieci principali imprese di trasformazione fondavano la BIDS; quest'ultima approntava un progetto di razionalizzazione in base al quale, in particolare, le capacità di trasformazione avrebbero dovuto essere ridotte del 25%, una misura equivalente a circa 420 000 capi di bestiame all'anno.
- 7 La BIDS intendeva realizzare tale obiettivo per mezzo di convenzioni tra le imprese che sarebbero rimaste e quelle che si sarebbero ritirate, accordi conclusi sulla base di un accordo tipo le cui principali caratteristiche possono essere riassunte come segue.
- 8 Tale accordo tipo prevede che le imprese che restano sul mercato indennizzino quelle che ne escono e che l'entità dell'indennizzo sia decisa dalle parti. La BIDS pagherà tale indennizzo alle imprese uscenti. Le imprese restanti rimborseranno la BIDS con un contributo di EUR 2 per capo di bestiame a concorrenza della loro quota abituale di

trasformazione e di EUR 11 per ogni bovino abbattuto al di sopra di tale quota. In cambio le imprese uscenti si impegnano a:

- smantellare o dismettere gli impianti di trasformazione ovvero venderli unicamente a non residenti nell'isola di Islanda o, eventualmente, alle imprese che restano purché queste si limitino ad utilizzarli come attrezzatura di riserva o come pezzi di ricambio;
- non utilizzare per la trasformazione delle carni bovine per un periodo di cinque anni i terreni su cui insistono gli impianti smantellati, e
- rispettare un divieto di concorrenza della durata di due anni sul mercato della trasformazione delle carni bovine in Irlanda nei confronti delle imprese che restano.

9 La Barry Brothers è un'impresa trasformatrice di carni bovine. Essa ha concluso con la BIDS un accordo conforme al modello descritto al punto precedente.

10 La BIDS ha notificato alla Competition Authority (Autorità irlandese per la concorrenza) tale accordo e l'accordo tipo (in prosieguo: gli «accordi BIDS»).

11 Dopo aver informato la BIDS, il 5 e il 26 giugno 2003, di ritenere gli accordi BIDS contrari all'art. 81, n. 1, CE, il 30 giugno 2003 la Competition Authority ha chiesto alla High Court (Corte irlandese d'appello e di primo grado per determinate controversie) di ingiungere alla BIDS e alla Barry Brothers di astenersi dal darvi attuazione.

12 Con sentenza 27 luglio 2006 la High Court ha respinto l'istanza dichiarando che l'accordo tra la BIDS e la Barry Brothers non ricadeva nel divieto sancito dall'art. 81, n. 1, CE e che non ricorrevano neppure i presupposti per l'applicazione del sistema di deroghe previsto al n. 3 del medesimo articolo.

13 La Competition Authority ha impugnato tale decisione dinanzi alla Supreme Court (Corte di cassazione irlandese), che ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Qualora risulti in giudizio che:

- a) vi è una sovraccapacità nel settore della trasformazione della carne bovina che, nei momenti di punta, ammonta a circa il 32%;
- b) da tale sovraccapacità deriveranno nel medio periodo serie conseguenze per la redditività del settore nel suo insieme;
- c) benché (...) gli effetti delle eccedenze non siano ancora stati percepiti in misura rilevante, consulenti indipendenti hanno espresso il parere che nel breve periodo è improbabile che la sovraccapacità verrà eliminata da normali misure di mercato; anzi, nel tempo tale sovraccapacità comporterà perdite significative e, in ultima analisi, indurrà operatori ed impianti ad abbandonare tale settore;

- d) imprese trasformatrici di carne bovina che rappresentano circa il 93% del mercato del settore si sono accordate per eliminare tale sovraccapacità e sono pronte a versare un contributo per indennizzare le imprese trasformatrici disponibili a cessare la produzione, e

dette imprese trasformatrici, in tutto dieci società, costituiscono un ente giuridico (la “Società”) al fine di attuare un accordo ai termini del quale:

- le imprese [che si ritirano], che uccidono e trasformano annualmente 420 000 animali e che rappresentano circa il 25% della capacità attiva, stipuleranno un accordo con le imprese [che restano] per uscire dal settore alle condizioni di seguito illustrate;
- le imprese uscenti stipuleranno una clausola di non concorrenza di due anni relativamente alla trasformazione di bovini nell’intera isola d’Irlanda;
- gli impianti delle imprese uscenti verranno chiusi;
- il terreno su cui insistono gli impianti smantellati non verrà usato ai fini della trasformazione di carne bovina per un periodo di cinque anni;
- le imprese uscenti riceveranno un indennizzo sotto forma di pagamenti rateali eseguiti dalla Società sulla base di prestiti contratti dalle imprese che restano;

- la Società riceverà un contributo volontario da tutte le imprese che restano pari a EUR 2 per ogni capo trasformato entro la quota abituale di abbattimento e a EUR 11 per ogni capo abbattuto al di sopra di tale quota;

- il contributo servirà a rimborsare i prestiti delle imprese che restano e cesserà a rimborso ultimato;

- l'attrezzatura delle imprese uscenti destinata alla trasformazione primaria dei bovini potrà essere venduta alle imprese che restano solo come attrezzatura di riserva o come pezzi di ricambio, oppure verrà venduta fuori dall'isola d'Irlanda;

- la libertà delle imprese che restano in materia di produzione, prezzi, condizioni di vendita, importazione ed esportazione, aumento della capacità e quant'altro non sarà intaccata,

e risulti pacifico che un tale accordo può avere un effetto significativo sul commercio tra Stati membri nel senso dell'art. 81, n. 1, CE, se un tale accordo vada considerato come avente per oggetto, distinto dall'effetto, di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune e sia quindi incompatibile con l'art. 81, n. 1, CE».

Sulla questione pregiudiziale

- ¹⁴ Con la sua questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se accordi con caratteristiche identiche o simili a quelle degli accordi BIDS debbano essere considerati restrittivi della concorrenza e vietati ai sensi dell'art. 81, n. 1, CE per il loro solo oggetto o se, al contrario, per pervenire a una tale conclusione, sia prima necessario dimostrare che essi sortiscono effetti anticoncorrenziali.
- ¹⁵ Si deve ricordare che, perché ricada nel divieto enunciato all'art. 81, n. 1, CE, un accordo deve avere «per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune». Secondo una giurisprudenza costante a far data dalla sentenza 30 giugno 1966, causa 56/65, LTM (Racc. pagg. 261, 281), l'alternatività di tali condizioni, espressa dalla disgiunzione «o», rende necessario innanzitutto considerare l'oggetto stesso dell'accordo, tenuto conto del contesto economico nel quale quest'ultimo deve trovare applicazione. Nel caso in cui, invece, l'analisi delle clausole dell'accordo non rivelasse un pregiudizio alla concorrenza di sufficiente entità, occorrerebbe prendere in esame i suoi effetti e, per vietarlo, dovrebbero sussistere tutti gli elementi che comprovano che il gioco della concorrenza è stato di fatto sensibilmente impedito, ristretto o falsato.
- ¹⁶ Ai fini dell'applicazione del divieto di cui all'art. 81, n. 1, CE è dunque superfluo prendere in considerazione gli effetti concreti di un accordo, ove risulti che quest'ultimo mira a impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune (sentenze 13 luglio 1966, cause riunite 56/64 e 58/64, Consten e Grundig/Commissione, Racc. pagg. 457, 520, nonché 21 settembre 2006, causa C-105/04 P, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Commissione, Racc. pag. I-8725, punto 125). Tale esame dovrà essere condotto alla luce del contenuto dell'accordo e del suo contesto economico (sentenze 28 marzo 1984, cause riunite 29/83 e 30/83, Compagnie royale asturienne des mines e Rheinzink/Commissione, Racc. pag. 1679, punto 26, e 6 aprile 2006, causa C-551/03 P, General Motors/Commissione, Racc. pag. I-3173, punto 66).

- 17 La differenza tra «infrazioni per oggetto» e «infrazioni per effetto» attiene alla circostanza che talune forme di collusione tra imprese possono essere considerate per loro stessa natura nocive al buon funzionamento del normale gioco della concorrenza.
- 18 Nelle memorie scritte depositate dinanzi alla Corte, tanto la Competition Authority quanto il governo belga e la Commissione delle Comunità europee osservano che gli accordi BIDS hanno manifestamente un oggetto anticoncorrenziale che rende superflua l'analisi dei loro effetti concreti e li considerano conclusi in violazione del divieto enunciato all'art. 81, n. 1, CE.
- 19 Al contrario, la BIDS sostiene che detti accordi non rientrano nel novero delle infrazioni per oggetto ed andrebbero piuttosto analizzati alla luce dei loro effetti concreti sul mercato. Da un lato, infatti, essi non perseguirebbero uno scopo anticoncorrenziale e, dall'altro, non sortirebbero conseguenze dannose per i consumatori nonché, più in generale, per la concorrenza. Il loro scopo non sarebbe di pregiudicare la concorrenza o il benessere dei consumatori, ma di razionalizzare il settore delle carni bovine per renderlo più competitivo mediante la riduzione, non già la soppressione, delle sovraccapacità strutturali.
- 20 Quest'ultimo argomento va disatteso.
- 21 In effetti, per stabilire se un accordo rientri nel divieto enunciato all'art. 81, n. 1, CE, si deve guardare al tenore delle sue disposizioni e agli scopi oggettivi che persegue. Al riguardo, quand'anche sia dimostrato che le parti di un accordo hanno agito senza alcuna intenzione soggettiva di restringere la concorrenza, bensì allo scopo di rimediare agli effetti di una crisi del settore, nulla cambierebbe ai fini dell'applicazione di detta disposizione. Si può ritenere, infatti, che un accordo abbia un oggetto restrittivo anche se non ha come unico obiettivo una restrizione della concorrenza, ma persegue altresì il conseguimento di altri obiettivi legittimi (sentenza General Motors/Commissione, cit.,

punto 64 e giurisprudenza ivi citata). Elementi come quelli invocati dalla BIDS possono essere eventualmente presi in considerazione solo nel contesto dell'art. 81, n. 3, CE, per derogare al divieto sancito al n. 1 del medesimo articolo.

²² La BIDS fa valere altresì che la nozione di infrazione per oggetto dovrebbe essere interpretata in senso stretto. Rientrerebbero in tale categoria solo gli accordi che hanno per oggetto la fissazione orizzontale dei prezzi, la limitazione della produzione o la ripartizione dei mercati, accordi i cui effetti anticoncorrenziali sono a tal punto evidenti da non richiedere alcuna analisi economica. Gli accordi BIDS non sarebbero paragonabili a nessuno di detti accordi né ad altre forme di intese complesse. Un accordo vertente sulla riduzione di sovraccapacità strutturali non potrebbe essere assimilato ad un accordo di «limitazione della produzione» ai sensi dell'art. 81, n. 1, lett. b), CE. Tale nozione alluderebbe, infatti, ad una limitazione dell'intera produzione del mercato e non a quella di singoli operatori che escono volontariamente dallo stesso senza provocare un calo della produzione.

²³ Tuttavia, come ha osservato l'avvocato generale al paragrafo 48 delle conclusioni, i tipi di accordo menzionati all'art. 81, n. 1, lett. a)-e), CE non esauriscono le possibili ipotesi di collusioni vietate.

²⁴ Occorre pertanto verificare se accordi con caratteristiche identiche o simili a quelle descritte dal giudice del rinvio abbiano per oggetto una restrizione della concorrenza.

- 25 Secondo la BIDS, un accordo che non incide sulla produzione totale di un mercato e non ostacola la libertà degli operatori di agire autonomamente non produce alcun effetto anticoncorrenziale. Nella causa principale l'uscita di taluni operatori dal mercato sarebbe irrilevante, perché le imprese che restano sarebbero in grado di soddisfare la domanda.
- 26 La BIDS aggiunge che, per come è strutturato, i trasformatori non possono alterare il mercato, dal momento che, per un 90%, la domanda è esterna all'Irlanda. Sul mercato irlandese la forza dei trasformatori sarebbe ampiamente controbilanciata dal potere di acquisto dei quattro grandi distributori; a tacere, poi, della concorrenza che potrebbero esercitare nuovi operatori che entrino sul mercato interessato.
- 27 La BIDS osserva che i casi in cui una limitazione dell'offerta è stata ritenuta integrare un'infrazione per oggetto concernevano accordi accessori ad accordi di fissazione orizzontale dei prezzi o di limitazione della produzione [decisioni della Commissione 17 dicembre 1980, 80/1334/CEE, relativa ad una procedura d'applicazione dell'articolo [81 CE] (IV/29.869 — Vetro greggio in Italia) (GU L 383, pag. 19), e 13 luglio 1994, 94/601/CE, relativa ad un procedimento a norma dell'articolo [81 CE] (IV/C/33.833 — Cartoncino) (GU L 243, pag. 1)], ai quali gli accordi BIDS non sono comparabili.
- 28 Sempre secondo la BIDS, la prassi decisionale della Commissione e la giurisprudenza non permettono di concludere per l'esistenza di una restrizione per oggetto [v., in particolare, decisioni della Commissione 4 luglio 1984, 84/380/CEE, relativa ad una procedura di applicazione dell'articolo [81 CE] (IV/30.810 — Fibre sintetiche)

(GU L 207, pag. 17), e 29 aprile 1994, 94/296/CE, relativa ad un procedimento d'applicazione dell'articolo [81 CE] (IV/34.456 — Stichting Baksteen) (GU L 131, pag. 15), nonché sentenza del Tribunale 31 gennaio 2001, cause riunite T-197/97 e T-198/97, Weyl Beef Products e a./Commissione, Racc. pag. II-303].

- 29 Gli accordi BIDS non potrebbero essere paragonati al congelamento delle capacità previsto dalle convenzioni marittime di cui alla decisione della Commissione 19 ottobre 1994, 94/980/CE, relativa ad una procedura di applicazione dell'articolo [81 CE] (IV/34.446 — Trans Atlantic Agreement) (GU L 376, pag. 1), poiché detto congelamento non era sufficiente ad eliminare le sovraccapacità strutturali.
- 30 Infine, gli accordi BIDS non prevedrebbero né un congelamento o un mancato uso delle capacità né uno scambio di informazioni e neppure contingentamenti o altre misure volte a preservare le quote di mercato delle imprese che restano.
- 31 Al riguardo risulta dal fascicolo e dalle indicazioni fornite dal giudice del rinvio che l'oggetto degli accordi BIDS è modificare sensibilmente la struttura del mercato grazie ad un meccanismo destinato ad incoraggiare la fuoriuscita di imprese concorrenti.
- 32 Gli elementi portati all'attenzione della Corte dimostrano che gli accordi BIDS intendono migliorare la redditività complessiva di imprese che offrono più del 90% dei servizi di trasformazione delle carni bovine sul mercato irlandese permettendo loro di avvicinarsi alla propria scala di efficienza minima e magari di raggiungerla. A tal fine gli accordi perseguono due obiettivi principali. Si tratta, da un lato, di aumentare il livello di concentrazione del mercato interessato riducendo in maniera significativa il numero

di imprese che offrono servizi di trasformazione e, dall'altro, di eliminare quasi il 75% delle capacità di produzione eccedentarie.

33 Gli accordi BIDS mirano dunque essenzialmente a permettere a più imprese di attuare una politica comune che ha per oggetto di favorire l'uscita dal mercato di talune di loro e di ridurre così le sovraccapacità che, impedendo la realizzazione di economie di scala, pregiudicano la loro redditività.

34 È patente che questo tipo di accordi collide con la concezione intrinseca alle norme del Trattato CE in materia di concorrenza, in base alla quale ogni operatore economico deve determinare autonomamente la politica che intende praticare sul mercato. L'art. 81, n. 1, CE intende infatti evitare ogni forma di coordinamento che sostituisca scientemente una cooperazione pratica tra imprese ai rischi della concorrenza.

35 Nell'ambito della concorrenza, le imprese che hanno sottoscritto gli accordi BIDS non avrebbero avuto, in loro assenza, altro modo di migliorare la propria redditività che intensificare la loro rivalità commerciale o ricorrere ad operazioni di concentrazione. Grazie ai detti accordi, invece, esse possono risparmiarsi tale processo e condividere

una parte importante dei costi necessari per accrescere il livello di concentrazione del mercato tramite, in particolare, il contributo di EUR 2 a capo da parte di ciascuna delle imprese che restano.

³⁶ Non solo. Gli stessi mezzi attuati per raggiungere l'obiettivo degli accordi BIDS comportano restrizioni dall'oggetto anticoncorrenziale.

³⁷ Quanto, in primo luogo, al contributo di EUR 11 a capo di bestiame abbattuto al di là della quota di produzione abituale di ciascuna delle imprese che restano, esso rappresenterebbe, secondo la BIDS, il prezzo che queste ultime devono pagare per acquisire la clientela delle imprese uscenti. Non si può non rilevare, tuttavia, come già ha fatto l'avvocato generale al paragrafo 85 delle conclusioni, che in questo modo è ostacolato anche il naturale accrescimento delle quote di mercato ai danni di quelle delle imprese che restano le quali, dissuase da tale contributo, decidono di non oltrepassare la propria quota abituale di produzione. Tale misura rischia dunque di condurre taluni operatori a congelare la propria produzione.

³⁸ Quanto, in secondo luogo, alle restrizioni imposte alle imprese uscenti relativamente alla disponibilità e all'utilizzo dei rispettivi impianti di produzione, gli accordi BIDS comportano altresì, per il loro stesso oggetto, restrizioni alla concorrenza, in quanto intendono evitare che tali impianti possano essere utilizzati da nuovi operatori che entrano sul mercato per competere con le imprese che restano. Come ha sottolineato la Competition Authority nelle proprie osservazioni scritte, infatti, siccome gli investimenti necessari a costruire un nuovo impianto di trasformazione sono ampiamente superiori ai costi di recupero di un impianto esistente, è evidente che le dette restrizioni intendono dissuadere ogni nuovo ingresso di concorrenti sull'intero territorio dell'isola d'Irlanda.

³⁹ Infine, non inficia la constatazione del carattere anticoncorrenziale dell'oggetto degli accordi BIDS il fatto che dette restrizioni, così come la clausola di non concorrenza imposta alle imprese che si ritirano, siano limitate nel tempo. Come l'avvocato generale ha osservato al paragrafo 86 delle conclusioni, circostanze siffatte possono semmai essere prese in considerazione nell'ambito della verifica delle quattro condizioni cumulative stabilite dall'art. 81, n. 3, CE per sottrarsi al divieto sancito al n. 1 del medesimo articolo.

⁴⁰ Tutto ciò considerato, occorre rispondere alla questione sollevata che un accordo avente caratteristiche identiche o simili a quelle dell'accordo tipo concluso tra le dieci principali imprese trasformatrici di carni bovine in Irlanda, membri della BIDS, e che prevede in particolare una riduzione delle capacità di trasformazione dell'ordine del 25%, ha per oggetto di impedire, di restringere o di falsare il gioco della concorrenza ai sensi dell'art. 81, n. 1, CE.

Sulle spese

⁴¹ Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara:

Un accordo avente caratteristiche identiche o simili a quelle dell'accordo tipo concluso tra le dieci principali imprese trasformatrici di carni bovine in Irlanda, membri della Beef Industry Development Society Ltd, e che prevede in particolare una riduzione delle capacità di trasformazione dell'ordine del 25%, ha per oggetto di impedire, di restringere o di falsare il gioco della concorrenza ai sensi dell'art. 81, n. 1, CE.

Firme