CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate il 17 ottobre 2002 [1]

I — Introduzione

1. Il presente ricorso ha per oggetto la sentenza pronunciata dal Tribunale di primo grado il 6 luglio 2000 nella causa T-62/98, Volkswagen AG/Commissione delle Comunità europee [2]. Con tale sentenza il Tribunale ha parzialmente annullato la decisione della Commissione 28 gennaio 1998, 98/273/CE, relativa ad un procedimento a norma dell'art. 85 del Trattato CE [3], e ha ridotto a euro 90 milioni l'ammenda di ECU 102 milioni inflitta dalla Commissione. Il ricorso principale è stato proposto dall'impresa in causa e la Commissione ha proposto un ricorso incidentale.

II — Fatti e contesto giuridico

2. Il contesto giuridico e i fatti relativi al presente procedimento, quali descritti nella sentenza impugnata, possono essere esposti come segue.

3. La ricorrente è la società holding del gruppo Volkswagen. Le attività commerciali del gruppo comprendono la produzione di autoveicoli delle marche Volkswagen, Audi, Seat e Skoda, nonché la produzione di componenti e parti. Il gruppo svolge anche altre attività nei settori dei motori industriali, dei servizi finanziari e delle assicurazioni. La ricorrente detiene una partecipazione del 98,99% nella Audi AG (in prosieguo: l'«Audi»). L'attività commerciale dell'Audi, che ha la propria sede a Ingolstadt (Germania), verte essenzialmente sulla produzione e sulla distribuzione di autoveicoli di marca Audi, nonché sulla produzione di componenti e di motori.

4. Gli autoveicoli di marca Volkswagen e Audi sono venduti nella Comunità tramite reti di distribuzione selettiva. L'importazione in Italia di tali autoveicoli, delle loro parti separate e degli accessori viene garantita in esclusiva dalla società di diritto italiano Autogerma SpA (in prosieguo: l'«Autogerma»), con sede a Verona, che è controllata integralmente dalla ricorrente e che perciò costituisce con quest'ultima e con l'Audi un'unità economica. La distribuzione in Italia avviene tramite concessionari indipendenti dal punto di vista giuridico ed economico, ma legati contrattualmente all'Autogerma.

1 — Lingua originale: lo spagnolo.

2 — Racc. pag. II-2707; in prosieguo: la «sentenza impugnata».

3 — Caso n. IV/35.733, VW (GU L 124, pag. 60; in prosieguo: la «decisione»).

5. Il regolamento (CEE) della Commissione 12 dicembre 1984, n. 123/85, relativo all'applicazione dell'art. 85, paragrafo 3, del Trattato CEE a categorie di accordi per la distribuzione di autoveicoli e il servizio di assistenza alla clientela [4], che, dal 1° ottobre 1995, è stato sostituito dal regolamento (CE) della Commissione 28 giugno 1995 [5], n. 1475, esenta i contratti di concessione, a certe condizioni, dall'applicazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato CE (divenuto art. 81, n. 1, CE). Ai sensi dell'art. 7 del regolamento n. 1475/95, il divieto enunciato all'art. 85, n. 1, del Trattato non si applica, durante il periodo intercorrente dal 1° ottobre 1995 al 30 settembre 1996, agli accordi già in vigore il 1° ottobre 1995 che soddisfano le condizioni di esenzione previste dal regolamento (CEE) n. 123/85.

6. L'art. 1 del regolamento n. 123/85 dispone quanto segue:

«L'articolo 85, paragrafo 1, del Trattato è dichiarato inapplicabile, ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3 [del Trattato], alle condizioni stabilite dal presente regolamento agli accordi ai quali partecipano solo due imprese e nei quali un contraente s'impegna nei confronti dell'altro a fornire, all'interno di un territorio definito del mercato comune:

1. soltanto a quest'ultimo, o

2. soltanto a quest'ultimo e ad un numero determinato di imprese della rete distributiva, ai fini della rivendita, autoveicoli a tre o più ruote per l'utilizzazione sulla via pubblica (...)».

7. L'art. 2 del regolamento n. 123/85 precisa che l'esenzione si applica anche «quando l'impegno di cui all'articolo 1 è legato all'impegno con il quale il fornitore si obbliga a non vendere prodotti contrattuali ad utilizzatori finali nel territorio contrattuale».

8. L'art. 3 del regolamento n. 123/85 stabilisce quanto segue: «L'esenzione (...) si applica egualmente quando [l'accordo di

4 — GU 1985, L 15, pag. 16.
5 — GU L 145, pag. 25.

distribuzione selettiva] è legato all'impegno con il quale il distributore si obbliga:

(...)

8) al di fuori del territorio contrattuale

a) a non mantenere succursali o depositi per la distribuzione di prodotti contrattuali e di prodotti corrispondenti;

b) a non ricercare clienti per i prodotti contrattuali e prodotti corrispondenti;

9) a non affidare a terzi la distribuzione di prodotti contrattuali e di prodotti corrispondenti ed il relativo servizio di assistenza, al di fuori del territorio contrattuale;

10) a non fornire a un rivenditore:

a) prodotti contrattuali e prodotti corrispondenti, salvo se il rivenditore è un'impresa della rete distributiva,

(...);

11) a vendere autoveicoli (...) ad utilizzatori finali che si avvalgono dei servizi di un intermediario, soltanto se detti utilizzatori abbiano preliminarmente conferito mandato scritto all'intermediario ad acquistare e, in caso di consegna a quest'ultimo, a ritirare un autoveicolo determinato».

9. Il dettato degli artt. 1, 2 e 3 del regolamento n. 1475/95 è pressapoco identico a quello delle corrispondenti disposizioni del regolamento n. 123/85. L'art. 6, n. 1, del regolamento n. 1475/95 prevede quanto segue:

«L'esenzione non si applica:

(...)

3) quando (...) i contraenti stipulano restrizioni di concorrenza che non sono espressamente esentate in base al presente regolamento, ovvero

(...)

7) quando il costruttore, il fornitore o un'altra impresa della rete restringe direttamente o indirettamente la libertà degli utilizzatori finali, degli intermediari con mandato o dei distributori di rifornirsi presso un'impresa della rete di loro scelta all'interno del mercato comune, di prodotti contrattuali o di prodotti corrispondenti (...), o la libertà degli utilizzatori finali di rivendere prodotti contrattuali o prodotti corrispondenti, purché la vendita non sia realizzata a fini commerciali, ovvero

8) quando il fornitore, senza motivo oggettivamente giustificato, concede ai distributori compensi calcolati in funzione del luogo di destinazione degli autoveicoli rivenduti o del domicilio dell'acquirente (...)».

10. Successivamente al settembre 1992 e nel corso del 1993 la lira italiana si è notevolmente svalutata nei confronti del marco tedesco. Tuttavia, la ricorrente non aumentava proporzionalmente i propri prezzi di vendita in Italia. Le differenze di prezzo derivanti da tale situazione determinavano un interesse economico alla riesportazione, dall'Italia, degli autoveicoli di marca Volkswagen e Audi.

11. Nel corso del 1994 e del 1995 la Commissione riceveva lettere da parte di consumatori tedeschi e austriaci che lamentavano l'esistenza di ostacoli all'acquisto in Italia di autoveicoli nuovi delle marche sopra citate, per la loro successiva riesportazione in Germania o in Austria.

12. Con lettera 24 febbraio 1995 la Commissione informava la ricorrente di aver accertato, sulla base delle denunce provenienti dai consumatori tedeschi, che la ricorrente stessa o l'Autogerma avevano imposto ai concessionari italiani delle marche Volkswagen e Audi di vendere veicoli unicamente a clienti italiani, dietro minaccia di risoluzione del contratto di concessione. Nella medesima lettera la Commissione ingiungeva alla ricorrente di porre fine a questo ostacolo alla riesportazione e di comunicarle, entro tre settimane dal ricevimento della medesima, i provvedimenti adottati al riguardo.

13. Con lettera 30 marzo 1995 la ricorrente rispondeva che le difficoltà in cui taluni consumatori erano incorsi potevano essere dipese da un problema di comunica-

zione, in particolare tra l'Autogerma e i concessionari italiani. Alla lettera era allegata copia di una circolare spedita dalla ricorrente il 16 marzo 1995 ai concessionari italiani allo scopo di eliminare ogni possibile malinteso.

14. Con lettera 2 maggio 1995 la Commissione replicava alla ricorrente che la circolare del 16 marzo 1995 non aveva eliminato gli ostacoli alla riesportazione. Al riguardo, essa riferiva di nuove denunce provenienti da consumatori tedeschi e austriaci.

15. Il 17 ottobre 1995 la Commissione adottava una decisione con cui disponeva accertamenti in forza dell'art. 14, n. 3, del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento d'applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato [6]. Gli accertamenti venivano effettuati il 23 e il 24 ottobre 1995 presso la ricorrente e l'Audi nonché, in Italia, presso le imprese Autogerma, Auto Brenner Spa di Bolzano, Auto Pedross Herbert & Co. di Silandro, Dorigoni Spa di Trento, Eurocar Spa di Udine, IOB Silvano & C. Srl di Gemona, Adriano Mansutti di Tricesimo, Günther Rabanser di Pontegardena, Mutschlechner Sas di Brunico e Franz Nitz di Vipiteno. Attraverso tali accertamenti la Commissione intendeva verificare se la ricorrente e l'Audi avessero stipulato accordi o attuato pratiche concordate con l'Autogerma ed i rispettivi concessionari in Italia al fine di impedire la vendita di autoveicoli nuovi a consumatori residenti in altri Stati membri.

16. Sulla base dei documenti raccolti nel corso degli accertamenti, la Commissione riteneva che la ricorrente, l'Audi e l'Autogerma avessero concordato con i rispettivi concessionari italiani una politica di compartimentazione del mercato. Il 25 ottobre 1996 la Commissione notificava alla ricorrente e all'Audi una comunicazione di addebiti in tal senso.

17. Con lettera 18 novembre 1996 la ricorrente e l'Audi richiedevano l'accesso al fascicolo, del quale prendevano visione il 5 dicembre 1996.

18. Il 19 dicembre 1996, dietro domanda esplicita della ricorrente, l'Autogerma inviava una circolare ai concessionari italiani, precisando che le esportazioni destinate agli utenti finali (se del caso, tramite intermediari) o a concessionari appartenenti alla rete di distribuzione erano lecite e, pertanto, non avrebbero costituito oggetto di sanzioni. La circolare indicava, inoltre, che lo sconto accordato ai concessionari sul prezzo di vendita degli autoveicoli ordinati, definito «margine», e il pagamento del loro premio erano del tutto indipendenti dal fatto che gli autoveicoli fossero stati venduti all'interno o all'esterno del loro territorio contrattuale.

6 — GU n. 13, pag. 204.

19. Con lettera 12 gennaio 1997 la ricorrente e l'Audi inviavano alla Commissione le proprie osservazioni relative alla comunicazione degli addebiti.

20. Esse esponevano, inoltre, il proprio punto di vista ai servizi competenti della Commissione nel corso di un'audizione svoltasi il 7 aprile 1997.

21. Il 7 ottobre 1997 il difensore della ricorrente chiedeva ed otteneva, inoltre, un colloquio con il direttore di tali servizi per stabilire, in particolare, se, a giudizio della Commissione, le infrazioni accertate fossero cessate o continuassero a sussistere.

22. Il 28 gennaio 1998 la Commissione adottava la decisione 98/273/CE, relativa ad un procedimento a norma dell'art. 85 del Trattato CE, nella quale la ricorrente viene indicata come l'unico destinatario ed è dichiarata responsabile dell'infrazione rilevata, in quanto capogruppo delle società Audi e Autogerma e consapevole delle attività da esse svolte. Quanto ai concessionari italiani, secondo la Commissione, essi non avrebbero partecipato attivamente agli ostacoli alla riesportazione ma, in quanto vittime della politica restrittiva attuata dalle case costruttrici e dall'Autogerma, sarebbero stati forzatamente costretti ad accettare tale politica.

23. Per quanto riguarda i fatti addebitati, la Commissione elenca una serie di documenti diretti a dimostrare, da un lato, che la ricorrente e l'Audi avrebbero impedito la riesportazione di autoveicoli dall'Italia in Germania o in altri Stati membri attraverso misure mirate e utilizzando mezzi finanziari e personale proprio e, dall'altro, che, dietro istruzioni della ricorrente e dell'Audi, l'Autogerma avrebbe effettuato controlli rigorosi presso i concessionari italiani al fine di bloccare la prassi consistente nel vendere autoveicoli ad acquirenti esteri, infliggendo in certi casi sanzioni severe.

24. Quanto alle misure adottate dalla ricorrente e dall'Audi, la Commissione menziona l'introduzione, da parte della ricorrente, di un «sistema di margine scaglionato» da applicare alla vendita del nuovo modello Volkswagen Polo in Italia. In base a detto sistema, anziché fruire di uno sconto complessivo del 13% sull'importo fatturato per ciascun autoveicolo ordinato, il concessionario beneficiava di uno sconto limitato all'8%, al momento dell'emissione della fattura, e di un successivo sconto del 5%, subordinato all'immatricolazione dell'autoveicolo sul proprio territorio contrattuale. Secondo la decisione, l'Audi avrebbe istituito un sistema analogo per la vendita in Italia del modello Audi A4. La Commissione menziona inoltre la limitazione delle scorte dei concessionari da parte della ricorrente e dell'Audi. Tale misura, accompagnata da una politica di rifornimento limitato, avrebbe determinato un allungamento considerevole dei tempi di consegna e indotto alcuni clienti ad annullare le proprie ordinazioni. Essa avrebbe inoltre consentito all'Autogerma di respingere le richieste di consegna dei concessionari tedeschi (forniture incrociate all'interno della rete distributiva Volkswa-

gen). La Commissione richiama, inoltre, le condizioni fissate dall'Audi e dall'Autogerma ai fini del calcolo del premio trimestrale del 3% pagato ai concessionari in base al numero di autoveicoli venduti.

25. Tra le sanzioni inflitte dall'Autogerma ai concessionari, la Commissione cita la risoluzione di alcuni contratti di concessione e la soppressione del premio trimestrale del 3% per le vendite effettuate al di fuori del territorio contrattuale.

26. Nella decisione si sottolinea che le misure adottate dalla ricorrente, dall'Audi e dall'Autogerma erano dirette a controllare la vendita degli autoveicoli da parte dei concessionari italiani e riguardavano sia le consegne a rivenditori non appartenenti alla rete (in prosieguo: i «rivenditori non autorizzati») sia quelle ai consumatori finali e a concessionari delle marche Volkswagen e Audi residenti o stabili in Stati membri diversi dall'Italia.

27. La Commissione cita inoltre documenti che dimostrerebbero come le suddette misure abbiano effettivamente limitato il commercio tra l'Italia, da un lato, e la Germania e l'Austria, dall'altro, in quanto le ordinazioni di molti clienti residenti in questi due ultimi Stati membri sarebbero state respinte dai concessionari italiani.

28. Secondo la Commissione, tali misure, che rientrano tutte nei rapporti contrattuali tra le case costruttrici, tramite l'Autogerma, e i concessionari italiani delle rispettive reti di distribuzione selettiva, deriverebbero da un accordo o da una pratica concordata e costituirebbero una violazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato, in quanto espressione della messa in atto di una politica di compartimentazione del mercato. La Commissione precisa che tali misure non rientrerebbero nei regolamenti n. 123/85 e n. 1475/95, dal momento che questi ultimi non contengono alcuna disposizione che consenta di esentare un accordo inteso a prevenire le esportazioni parallele da parte dei consumatori finali, di intermediari da questi incaricati o di altri concessionari appartenenti alla rete distributiva. Essa precisa altresì che la concessione di un'esenzione individuale sarebbe esclusa nel caso di specie, dal momento che la ricorrente, l'Audi e l'Autogerma non avrebbero notificato alcun elemento dell'accordo concluso con i concessionari e che, in ogni caso, gli ostacoli alla riesportazione costituirebbero un pregiudizio per l'obiettivo della protezione dei consumatori definito dall'art. 85, n. 3, del Trattato.

29. Quanto all'affermazione della ricorrente e dell'Audi, esposta nelle rispettive osservazioni sulla comunicazione degli addebiti, secondo la quale alcuni documenti su cui si basa la Commissione costituirebbero semplici relazioni interne del gruppo Volkswagen, che rispecchiano soltanto un dibattito e, talvolta, conflitti all'interno del gruppo, la Commissione sostiene che i conflitti interni al gruppo non modificherebbero il fatto che la ricorrente e le sue controllate Audi e Autogerma avrebbero concluso con i rispettivi conces-

sionari un accordo incompatibile con le norme comunitarie sulla concorrenza. Contro l'argomentazione, anch'essa esposta nelle osservazioni sulla comunicazione degli addebiti, secondo la quale, da un lato, la maggior parte delle riesportazioni dall'Italia in Germania e in Austria sarebbero state costituite da consegne illecite a rivenditori non autorizzati e, dall'altro, le vendite a privati (eventualmente attraverso intermediari) o ad altri concessionari delle marche Volkswagen e Audi sarebbero di entità trascurabile, la Commissione ritiene che, sebbene soltanto una modesta parte delle vendite ostacolate andasse a discapito dei consumatori finali, dei loro intermediari o di altri concessionari delle suddette marche, il pregiudizio per il commercio tra Stati membri sarebbe risultato comunque rilevante, con conseguente violazione delle norme comunitarie sulla concorrenza.

30. Nell'art. 1 della decisione la Commissione dichiara che la ricorrente ha violato, congiuntamente alle sue controllate Audi ed Autogerma, «l'articolo 85, paragrafo 1, del Trattato, in quanto si è accordata con i concessionari italiani della sua rete di distribuzione al fine di vietare o limitare le vendite ai consumatori finali di altri Stati membri, che agissero direttamente o tramite mandatari, nonché ad altri concessionari della rete distributiva stabiliti in un altro Stato membro».

31. All'art. 2 della decisione la Commissione ordina alla ricorrente di porre fine a tali violazioni e le ingiunge, a tale scopo, di adottare tra le altre misure quelle da essa elencate.

32. All'art. 3 della decisione la Commissione infligge alla ricorrente un'ammenda di ECU 102 milioni in considerazione della gravità dell'infrazione accertata. Al riguardo, la Commissione ritiene che ostacolare le esportazioni parallele di autoveicoli da parte dei consumatori finali, nonché le forniture incrociate all'interno della rete di concessionari, pregiudicherebbe la creazione di un mercato comune, che costituirebbe uno dei principi fondamentali della Comunità europea, ragion per cui l'infrazione accertata sarebbe particolarmente grave. Inoltre, le norme applicabili in materia sarebbero state emanate già da diversi anni ed il gruppo Volkswagen deterrebbe nella Comunità la quota di mercato più alta tra i produttori di autoveicoli. La Commissione cita inoltre alcuni documenti per dimostrare che la ricorrente sarebbe stata pienamente consapevole del fatto che il proprio comportamento era contrario all'art. 85 del Trattato. Essa sottolinea che l'infrazione si sarebbe protratta per più di dieci anni. Infine, la Commissione considera, quali circostanze aggravanti, il fatto che la ricorrente, da un lato, non avrebbe posto termine alle misure contestate — sebbene la Commissione stessa le avesse inviato due lettere nel 1995 segnalandole che il comportamento diretto ad impedire o restringere le esportazioni parallele dall'Italia costituiva violazione delle norme sulla concorrenza — e, dall'altro, avrebbe sfruttato la situazione di dipendenza esistente tra una casa automobilistica e i concessionari, situazione che, nel caso di specie, sarebbe stata all'origine di perdite in termini di volume d'affari per

diversi rivenditori. A questo proposito, nella decisione si afferma che la ricorrente, l'Audi e l'Autogerma avrebbero minacciato più di cinquanta concessionari di porre fine al rapporto di concessione qualora gli stessi avessero continuato a vendere autoveicoli a clienti stranieri e che il contratto di concessione sarebbe stato effettivamente risolto in dodici casi, mettendo in tal modo in pericolo l'esistenza stessa delle imprese interessate.

33. La decisione veniva notificata alla ricorrente il 5 febbraio 1998.

34. Il 2 marzo seguente la Volkswagen informava la Commissione delle misure adottate in attuazione dell'art. 2 della decisione, chiedendo se corrispondessero effettivamente a quelle previste nel suddetto articolo.

35. Il 27 marzo 1998 la Commissione rispondeva che tali misure erano sostanzialmente conformi a quelle prescritte dalla decisione.

36. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale l'8 aprile 1998 la ricorrente proponeva ricorso di annullamento.

37. In esito alle fasi scritta ed orale del procedimento, nell'ambito della quale, a titolo di misure di organizzazione del procedimento, le parti venivano invitate a rispondere ad alcuni quesiti scritti e a produrre determinati documenti, il Tribunale pronunciava la sentenza, con la quale statuiva quanto segue:

«1) La decisione della Commissione 28 gennaio 1998, 98/273/CE, relativa ad un procedimento a norma dell'articolo 85 del Trattato CE (IV/35.733 — VW), è annullata nella parte in cui dichiara:

a) che un sistema di margine scaglionato e la risoluzione di alcuni contratti di concessione a titolo di sanzione costituivano misure adottate al fine di ostacolare le riesportazioni di autoveicoli di marca Volkswagen e Audi dall'Italia, da parte di consumatori finali e di concessionari delle suddette marche di altri Stati membri;

b) che l'infrazione non era completamente cessata nel periodo compreso tra il 1° ottobre 1996 e l'adozione della decisione.

2) L'importo dell'ammenda inflitta alla ricorrente dall'art. 3 della decisione impugnata è ridotto a euro 90 milioni.

3) Il ricorso è respinto per il resto.

4) La ricorrente sopporterà le proprie spese e il 90% delle spese sostenute dalla Commissione.

5) La Commissione sopporterà il 10% delle proprie spese».

38. Il 14 settembre 2000 la Volkswagen ha proposto il presente ricorso. Nella comparsa di risposta del 29 novembre 2000 la Commissione ha proposto un ricorso incidentale.

La causa è stata assegnata, ai fini dell'esame, alla Sesta Sezione della Corte di giustizia.

L'udienza, in cui sono comparse la Volkswagen e la Commissione per formulare le rispettive osservazioni orali, si è svolta il 27 giugno 2002.

IV — Esame del ricorso principale

39. La Volkswagen fonda il proprio ricorso su nove motivi di impugnazione.

Sul primo motivo: violazione dell'art. 81, n. 1, CE, per quanto riguarda la qualificazione del regime di concessione di premi

40. Con il primo motivo, la ricorrente contesta al Tribunale un errore di diritto nella qualificazione della «regola del 15%», in base alla quale, ai fini del pagamento ai concessionari di un premio massimo del 3%, venivano prese in considerazione sia le vendite all'interno del territorio contrattuale sia quelle effettuate all'esterno dello stesso, ma queste ultime solo se non superiori al 15% delle vendite complessive effettuate. Dal punto 49 della sentenza impugnata si deduce che l'applicazione di tale regola, poiché limitava la possibilità degli utenti finali e dei concessionari di altri Stati membri di acquistare autoveicoli in Italia, favoriva la compartimentazione dei mercati, situazione che esulerebbe dalla sfera di applicazione del regolamento n. 123/85 e sarebbe incompatibile con l'art. 81, n. 1, CE. Dalla sentenza si deduce altresì che l'infrazione sussiste anche in mancanza della prova di altri comportamenti anticoncorrenziali dell'impresa de qua, come avviene per il periodo 1988-1992.

41. Secondo la Volkswagen, la regola del 15% non sarebbe incompatibile con l'art. 81, n. 1, CE, in quanto una vendita realizzata al di fuori del territorio contrattuale comporterebbe minori spese per il rivenditore rispetto ad una vendita effettuata all'interno dello stesso. Queste economie deriverebbero dall'assenza sia di costi pubblicitari e commerciali, vietati per contratto al di fuori dei rispettivi territori, sia dei costi del servizio di assistenza ai clienti dopo la vendita. La perdita del premio sarebbe compensata dall'acquisizione di un vantaggio equivalente; pertanto, risulterebbe neutra sotto il profilo economico, non produrrebbe alcun effetto restrittivo della concorrenza e sarebbe quindi compatibile con l'art. 81, n. 1, CE.

42. In ogni caso, a parere della ricorrente, la regola del 15% rientrerebbe nell'esenzione accordata dal regolamento n. 123/85. Il primo 'considerando' di detto regolamento definisce i contratti che possono beneficiare di esenzione come accordi con i quali «il contraente fornitore (il fornitore) conferisce al contraente rivenditore (il distributore) l'incarico di promuovere la distribuzione di determinati prodotti del settore degli autoveicoli (i prodotti contrattuali) ed il relativo servizio assistenza a clienti *in un territorio determinato* (il territorio contrattuale) e con i quali il fornitore si impegna nei confronti del distributore a fornire, ai fini della rivendita, prodotti contrattuali *nel territorio contrattuale* soltanto al distributore o, oltre a quest'ultimo, soltanto a un numero determinato di imprese» [7]. Inoltre, secondo il nono 'considerando', «le restrizioni imposte alle attività del distributore al di fuori del territorio contrattuale lo stimolano a concentrare la sua attività di distribuzione e di assistenza alla clientela in una zona definita e controllabile, a migliorare la propria conoscenza del mercato e delle esigenze dei consumatori e ad orientare la propria offerta in funzione della domanda».

43. Orbene, la finalità della regola del 15% sarebbe conforme ai suddetti 'considerando', in quanto intesa a far sì che il concessionario assista in via prioritaria i clienti residenti nel suo territorio e nei cui confronti avrebbe una responsabilità particolare. La ricorrente conclude sottolineando che, in ogni caso, il premio avrebbe costituito solo una percentuale relativamente modesta del corrispettivo totale e sarebbe stato pagato nella maggioranza dei casi (fino al 15% delle vendite complessive).

44. Secondo la ricorrente, nella sentenza impugnata il Tribunale non avrebbe tenuto conto di tali circostanze.

45. La Commissione sostiene che la ricorrente si limiterebbe a ripetere quasi pedissequamente gli argomenti addotti dinanzi al Tribunale, senza contestare la motivazione del giudice di primo grado, e di conseguenza chiede che il motivo sia dichiarato manifestamente irricevibile.

46. In subordine, la Commissione fa valere che la regola del 15% avrebbe contribuito al voluto obiettivo della compartimenta-

7 — Il corsivo è della ricorrente.

zione dei mercati, ragion per cui non avrebbe potuto beneficiare di un'esenzione.

47. Ritengo che il motivo debba essere dichiarato irricevibile. La sentenza impugnata, al punto 49, afferma che «seppure il regolamento n. 123/85 offre ai produttori strumenti significativi per proteggere le loro reti commerciali, esso non li autorizza ad adottare misure che contribuiscono a compartimentare i mercati». Dal passo richiamato si deduce che il giudice di primo grado ha tenuto conto del fatto che il regolamento n. 123/85 riconosceva ai costruttori alcune facoltà eccezionali, ma non permetteva la violazione di uno dei principi fondamentali del mercato comune che, secondo una formula quasi rituale della giurisprudenza della Corte, vieta le misure volte a compartimentare i mercati degli Stati membri, ostacolando la compenetrazione economica voluta dal Trattato [8].

48. I tentativi della ricorrente sono tesi ad illustrare, in termini ripetitivi, la giustificazione della regola del 15% e la neutralità dei suoi effetti rispetto alla situazione concorrenziale dei singoli concessionari (da intendersi all'interno di un determinato mercato nazionale), ma non incidono in alcun modo sul rilievo, fondamentale per il ragionamento del giudice di primo grado, che detto regime fosse atto a favorire la preclusione dei mercati nazionali. Ciò premesso, è bene rammentare che non risponde ai requisiti di cui all'art. 51 dello Statuto CE della Corte di giustizia il ricorso che si limiti a ripetere o a riprodurre pedissequamente i motivi e gli argomenti già presentati dinanzi al Tribunale, in quanto un ricorso del genere costituisce, in realtà, una domanda diretta ad ottenere un semplice riesame della decisione impugnata, il che snatura la finalità stessa di questo rimedio procedurale straordinario [9]. Questo principio non impedisce indubbiamente a un ricorrente di reiterare argomenti già dedotti qualora contesti l'interpretazione o l'applicazione del diritto comunitario effettuata dal Tribunale [10]. Come peraltro evidenziato supra, tale fattispecie non ricorre nel caso in esame.

49. Il primo motivo deve essere quindi dichiarato irricevibile.

Sul secondo motivo: violazione dell'art. 81, n. 1, CE, per quanto riguarda la qualificazione come accordo delle misure di restrizione delle consegne

50. La ricorrente non contesta, in quanto tale, l'accertamento di fatto effettuato dal giudice di primo grado, secondo cui la

8 — V., tra fra le tante, sentenze 30 giugno 1966, causa 56/65, Société Technique Minière (L.T.M.) (Racc. pag. 262); 17 ottobre 1972, causa 8/72, Vereeniging van Cementhandelaren (Racc. pag. 977, punto 29); 11 luglio 1985, causa 42/84, Remia (Racc. pag. 2545, punto 22), e 18 giugno 1998, causa C-35/96, Commissione/Italia (Racc. pag. I-3851, punto 48).

9 — Ho dovuto procedere a una libera riformulazione di questo brano giurisprudenziale che, in realtà, recita:
«Secondo costante giurisprudenza, non risponde ai requisiti di motivazione [ritengo preferibile riservare questa espressione alle motivazioni delle sentenze e non confonderla con il fondamento di un ricorso] di cui all'art. 51 dello Statuto CE della Corte di giustizia e all'art. 112, n. 1, primo comma, lett. c), del regolamento di procedura della Corte [questa disposizione si riferisce unicamente agli elementi formali che devono figurare nell'atto introduttivo] il ricorso che si limiti a ripetere o a riprodurre pedissequamente i motivi e gli argomenti già presentati dinanzi al Tribunale, ivi compresi gli argomenti di fatto da questo espressamente disattesi [non pertinente nella fattispecie]. Infatti, un ricorso del genere costituisce in realtà una domanda diretta ad ottenere un semplice riesame dell'atto introduttivo presentato dinanzi al Tribunale, il che, ai sensi dell'art. 49 dello Statuto CE della Corte di giustizia [questo articolo non prevede nulla al riguardo], esula dalla competenza di questa [modestia malintesa per cui la Corte maschera i problemi di ricevibilità con problemi di giurisdizione]».

10 — V., in particolare, sentenze 13 luglio 2000, causa C-210/98 P, Salzgitter/Commissione (Racc. pag. I-5843, punti 42 e 43), e 16 maggio 2002, causa C-321/99 P, Associação dos Refinadores de Açúcar Portugueses e a./Commissione (Racc. pag. I-4287), punti 48 e 49.

Volkswagen ha attuato una strategia di contingentamento delle consegne, con il manifesto obiettivo di limitare le riesportazioni complessive dall'Italia. Contesta tuttavia il fatto che tali misure restrittive, per rientrare, in quanto accordi, nel campo di applicazione dell'art. 81 CE, possano costituire «un complesso di rapporti commerciali continuativi disciplinati da un accordo generale predeterminato», secondo l'interpretazione di cui alle sentenze 17 settembre 1985, Ford/Commissione [11] e 24 ottobre 1995, Bayerische Motorenwerke [12].

51. Secondo la Volkswagen, nella causa Ford l'esclusione, da parte del produttore, di determinati tipi di autoveicoli dai propri rapporti commerciali con i distributori si sarebbe direttamente basata sul contratto di concessione, che riservava in modo esplicito al produttore la facoltà di determinare i modelli di autoveicoli da consegnare. Nella sentenza Bayerische Motorenwerke, le restrizioni contestate avrebbero tratto origine da una circolare inviata ai distributori che rinviava a più riprese al contratto di concessione, fatto che giustificherebbe la declaratoria da parte della Corte dell'esistenza di un accordo ai sensi dell'art. 81, in quanto la circolare si inseriva in un complesso di rapporti commerciali continuativi disciplinati da un accordo.

52. A parere della ricorrente, nel caso di specie i fatti sarebbero diversi. Anche ammesso che il contratto di concessione avesse previsto il contingentamento delle consegne, vale a dire un rifornimento di autoveicoli inferiore alla domanda dei concessionari, ciò non avrebbe consentito al costruttore ad ostacolare le riesportazioni. In forza del contratto, i distributori avrebbero goduto della libertà di vendere gli autoveicoli consegnati sia a consumatori sia ad altri concessionari stranieri. La pratica restrittiva accertata dal giudice di primo grado non rientrerebbe quindi nel contratto e costituirebbe pertanto una misura unilaterale che esula dall'ambito di applicazione dell'art. 81 CE.

53. Secondo la Volkswagen, l'interpretazione estensiva della nozione di accordo, accolta dal Tribunale, implicherebbe uno stravolgimento dei confini tra gli artt. 81 e 82 CE, in quanto attribuirebbe al primo l'effetto di vietare ogni comportamento restrittivo della concorrenza. La Volkswagen si richiama, infine, alla sentenza del Tribunale di primo grado 26 ottobre 2000, Bayer [13], nella quale si sottolinea che, ai fini dell'applicabilità dell'art. 81 CE, deve ricorrere la concorde volontà delle parti.

54. Occorre anzitutto rammentare che l'art. 81 dichiara incompatibili con il mercato comune e vietati tutti gli accordi tra imprese che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano *per oggetto o per effetto* di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza. Non si deve dimenticare che il giudice di primo grado ha dichiarato acce-

11 — Cause riunite 25/84 e 26/84 (Racc. pag. 2725, punto 21).

12 — Causa C-70/93 (Racc. pag. I-3439, punti 15 e 16).

13 — Causa T-41/96 (Racc. pag. II-3383).

tata l'attuazione di una politica di contingentamento delle consegne ai concessionari italiani allo scopo di limitare le riesportazioni dall'Italia [14] e che tale politica ha potuto essere attuata in forza del contratto di concessione [15]. Pertanto, per poter risultare acclarata la violazione derivante da una pratica collusiva, è sufficiente che fosse stato possibile limitare le consegne sulla base del contratto di concessione e che la restrizione avrebbe *per oggetto o per effetto* di ostacolare la concorrenza intracomunitaria. Dalle suesposte considerazioni si deduce che l'argomento della ricorrente è inefficace per contestare il ragionamento del Tribunale.

55. Inoltre, come rileva la Commissione, neppure nelle menzionate cause Ford/Commissione e Bayerische Motorenwerke i contratti di concessione autorizzavano il produttore ad imporre restrizioni specifiche alle esportazioni, circostanza che non ha impedito alla Corte di dichiarare l'applicabilità dell'art. 85 del Trattato CE (divenuto art. 81 CE). Nella seconda di dette cause, il fatto che la circolare rinviasse al contratto di base è menzionato al solo fine di rafforzare il ragionamento e non riveste il carattere decisivo attribuitogli dalla ricorrente. Infine, la sentenza del Tribunale di primo grado 26 ottobre 2000, Bayer, rinvia alla sentenza della Corte 12 luglio 1979, BMW Belgium e a./Commissione [16], in cui si precisa che un atto apparentemente unilaterale dev'essere considerato come un accordo quando il comportamento dei suoi destinatari costituisca una manifestazione di assenso [17], ipotesi che si aggiunge — non sostituisce — quella contemplata nelle citate sentenze Ford/Commissione e Bayerische Motorenwerke, peraltro pronunciate in date successive. L'esito dell'analisi sostanziale svolta dal Tribunale nella causa Bayer è attualmente oggetto di impugnazione da parte della Commissione.

56. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo di dichiarare infondato il secondo motivo di impugnazione.

Sul terzo motivo: violazione dell'art. 15, n. 5, lett. a), del regolamento n. 17 per quanto riguarda la rilevanza del regime dei premi ai fini della determinazione dell'importo dell'ammenda

57. Il Tribunale ha dichiarato che la regola del 15%, introdotta nel 1988 e giudicata incompatibile con le norme in materia di concorrenza, poteva essere presa in considerazione, ai fini della fissazione dell'ammenda, per il periodo 1993-1996 [18]. Per giungere a questo risultato, il giudice ha respinto l'argomento della ricorrente diretto a dimostrare che la suddetta regola sarebbe stata notificata con lettera 20 gennaio 1988, con allegata copia della

14 — Punti 79 e 88 della sentenza impugnata.

15 — Punto 236 della sentenza impugnata.

16 — Cause riunite 32/78 e da 36/78 a 82/78 (Racc. pag. 2435).

17 — Punti 28-30 della sentenza BMW Belgium e a./Commissione.

18 — Punto 344 della sentenza impugnata.

cosiddetta «convenzione B», e avrebbe potuto quindi beneficiare dell'esenzione dall'ammenda prevista all'art. 15, n. 5, lett. a), del regolamento n. 17.

58. Con tale motivo, la Volkswagen si richiama nuovamente alla lettera del 1988 e insiste nel qualificarla come notificazione formale ai sensi della normativa allora vigente, ovvero il regolamento della Commissione n. 27 [19], come modificato, secondo cui un regime avente le caratteristiche della regola del 15% avrebbe potuto essere oggetto di una notificazione «informale».

59. Questa parte del terzo motivo è manifestamente inoperante. Come emerge con assoluta chiarezza al punto 343 della sentenza impugnata [«A prescindere dall'accertare se la comunicazione della *convenzione B* costituisse o meno una notificazione ai sensi del regolamento n. 17, (...)»], nel valutare l'applicabilità dell'art. 15, n. 5, lett. a), del regolamento n. 17, il Tribunale non ha attribuito rilevanza al carattere da attribuire alla lettera del 20 gennaio 1988. Il giudice di primo grado ha anzi confermato l'inapplicabilità dell'esenzione dall'ammenda di cui all'art. 15, n. 5, lett. a), del regolamento n. 17 per il periodo 1993-1996, in quanto i comportamenti notificati non erano rimasti nei limiti dell'attività descritta nella notificazione. Da un lato, nel corso di tale periodo la regola del 15% era stata combinata e, di conseguenza, rafforzata, con altre misure, allo scopo di ostacolare le riesportazioni; dall'altro lato, in detto periodo la regola del 15% era stata interpretata e applicata in modo estensivo, ossia come una regola che vietava qualunque vendita al di fuori del territorio contrattuale che superasse il 15% del totale delle vendite effettuate.

60. La ricorrente replica che, alla luce del tenore dell'art. 15, n. 5, lett. a), l'esenzione dall'ammenda si applicherebbe a comportamenti debitamente comunicati, *nella* misura in cui essi restino nei limiti dell'attività descritta nella notificazione. Non condivido questa interpretazione. Da un punto di vista semantico, le congiunzioni utilizzate nelle principali versioni linguistiche permettono o persino impongono un'interpretazione condizionale (*pour autant*, *soweit*, *provided*, *nella misura*, *siempre que*). Alla luce dello scopo della disposizione, concordo con la Commissione sul fatto che sarebbe artificioso tentare di frazionare un comportamento comune mirante ad un unico scopo [20].

61. Il terzo motivo va quindi disatteso, in quanto in parte inoperante e in parte infondato.

Sul quarto motivo: violazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 per quanto riguarda la determinazione del comportamento doloso

62. L'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 conferisce alla Commissione il potere di

19 — Primo regolamento d'applicazione del regolamento n. 17 del Consiglio adottato in data 6 febbraio 1962 (GU n. 35, pag. 1118).

20 — In riferimento al punto 234 della sentenza impugnata.

infliggere ammende, il cui importo può raggiungere il 10% del volume d'affari realizzato durante l'esercizio sociale precedente, quando l'impresa in causa abbia agito intenzionalmente o per negligenza.

63. Al punto 334 della sentenza impugnata si afferma che la valutazione della Commissione circa il carattere intenzionale, e non semplicemente colposo, dell'infrazione risulta pienamente giustificata. Al riguardo, la sentenza rimanda al punto 214 della decisione della Commissione, nel quale sono riportati estratti di alcuni documenti dai quali si evince che diversi responsabili dell'impresa avevano manifestato il sospetto di commettere infrazioni alle norme sulla concorrenza. Orbene, con questo quarto motivo, la Volkswagen contesta il metodo utilizzato dalla Commissione, e confermato dal giudice di primo grado, per determinare l'intenzionalità del proprio comportamento. A parere della ricorrente, sussisterebbe un'infrazione dolosa soltanto se gli autori delle osservazioni riportate al punto 214 della decisione potessero essere considerati come una sola persona fisica che abbia oggettivamente commesso l'infrazione e abbia agito, sotto l'aspetto soggettivo, in modo intenzionale.

64. Secondo la ricorrente, nel caso di specie né la Commissione né il Tribunale si sarebbero preoccupati di accertare se i responsabili materiali delle violazioni abbiano agito dolosamente. In base a tale criterio, per constatare l'intenzionalità del comportamento occorrerebbe che, in seno ad un'impresa, determinate persone commettano oggettivamente un'infrazione, mentre altre, appartenenti, per esempio, al suo servizio legale, siano consapevoli dell'illegittimità di tale condotta, in spregio del principio di colpevolezza del diritto penale, applicabile anche nell'ambito di questo tipo di procedimenti, che richiede l'imputazione ad uno stesso soggetto del comportamento illecito e della responsabilità soggettiva. Nel caso di un'impresa, questo principio esigerebbe che si possa quanto meno imputare all'impresa un'organizzazione carente o l'inosservanza degli obblighi in materia di vigilanza.

65. La finalità di questo motivo non è del tutto chiara. Se si accogliesse il ragionamento della ricorrente, non occorrerebbe modificare in modo significativo i termini della sentenza impugnata, salvo affermare che la condotta contestata non potrebbe neppure essere considerata negligente. In realtà, l'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 indica il dolo o la negligenza come elementi alternativi ai fini dell'imposizione di ammende, il cui importo, secondo la stessa disposizione, è determinato in funzione della gravità e della durata dell'infrazione. Comunque sia, non condivido l'analisi della ricorrente.

66. In generale, come ammette la stessa ricorrente, l'insieme delle garanzie sviluppate nell'ambito del diritto penale, che ha per protagonisti lo Stato sanzionatore, da un lato, e il presunto autore dell'infrazione, dall'altro, non si traspone *in blocco* nella sfera del diritto della concorrenza. Dette garanzie mirano, infatti, a compensare uno squilibrio di potere. In materia di libera concorrenza, questi parametri risultano

alterati, in quanto si mira a proteggere la collettività dei singoli soggetti che costituiscono la società, composta da gruppi di consumatori, contro grandi imprese che dispongono di risorse considerevoli. Riconoscere a tali trasgressori le stesse garanzie procedurali accordate al singolo più vulnerabile, oltre ad essere una crudele ironia, significherebbe in ultima analisi ridurre la protezione, in questo caso economica, del singolo, che è la vittima principale dei comportamenti anticoncorrenziali. Per questo motivo ritengo che sia importante adattare le norme procedurali all'ambito specifico della concorrenza. I requisiti della prova indiziaria, per esempio, devono essere interpretati in modo meno rigoroso, in quanto si tratta spesso dell'unico metodo che permette di accertare l'intenzionalità dell'infrazione.

67. Alla luce di queste considerazioni, la ricorrente non sembra pretendere un trattamento più favorevole rispetto a quello riservato a qualsiasi persona fisica in un procedimento penale. Il ragionamento è estremamente ingannevole. Se, per poter accertare l'infrazione, si dovessero effettivamente individuare, in seno ad un'impresa, l'individuo o gli individui cui possono essere imputati sia il comportamento illecito sia l'intenzione o la colpa, non si equipararebbe la persona giuridica alla persona fisica, bensì si riconoscerebbe alla prima una quasi totale impunità, in quanto, per far cadere ogni accusa, sarebbe sufficiente che gli ordini esecutivi fossero sempre impartiti da persone prive di particolari nozioni giuridiche.

68. Sulla base di queste premesse, si può già procedere alla valutazione concreta dell'argomento. La ricorrente insiste nel sostenere che, nel caso di specie, il dolo sarebbe stato accertato in base al comportamento di determinate persone e alle dichiarazioni di altre. Tuttavia, la sentenza impugnata non può essere interpretata in tal senso. Al punto 334 si afferma, con maggiore chiarezza espositiva, che la ricorrente ha cercato di compartimentare un mercato nazionale, che tale comportamento è palesemente contrario alle norme comunitarie in materia di concorrenza e che, pertanto, la ricorrente non poteva ignorare che con il suo comportamento essa contravveniva a tali norme. Questo criterio non ha nulla a che vedere con il concorso di responsabilità diverse, bensì mira ad imputare un comportamento e una volontà all'impresa interessata in quanto tale, motivo per cui le censure formulate nell'ambito del presente ricorso risultano inefficaci.

69. Di conseguenza, propongo alla Corte di dichiarare parimenti infondato il quarto motivo di impugnazione.

Sul quinto motivo: alterazione degli elementi di fatto costitutivi dell'infrazione

70. La ricorrente afferma che la Commissione avrebbe basato la propria decisione sulla valutazione globale di sei comporta-

menti contrari alla concorrenza, riguardanti, rispettivamente, la politica relativa ai margini, la politica relativa ai premi, la restrizione delle consegne per il mercato italiano, la restrizione delle consegne all'interno della rete di distribuzione, la risoluzione di contratti e le dichiarazioni di impegno. Detti comportamenti, nell'insieme, costituirebbero un'unica violazione dell'art. 81, n. 1, CE. Il giudice di primo grado, ritenendo non dimostrati due di detti comportamenti (cioè quelli riguardanti la politica relativa ai margini e la risoluzione di contratti) e confermando tuttavia la qualifica data all'infrazione, si sarebbe allontanato dal contesto fattuale quale risultava dalla decisione della Commissione.

71. Questo motivo è infondato. I fatti esaminati dalla Commissione e successivamente dal Tribunale sono assolutamente identici. Per la loro corretta qualificazione giuridica, come infrazioni plurime, infrazione continuata o insieme ideale di infrazioni, il giudice di primo grado ha piena discrezionalità, in particolare per quanto riguarda il sindacato giurisdizionale sulle sanzioni inflitte per violazione delle norme sulla libera concorrenza, nel cui ambito esercita la competenza anche di merito, conferitagli dall'art. 229 CE e dall'art. 17 del regolamento n. 17.

72. Di conseguenza, anche questo motivo di impugnazione dev'essere disatteso, in quanto manifestamente infondato.

Sul sesto motivo: impossibilità di difendersi per violazione del diritto di essere sentiti in merito ad alcune denunce di consumatori

73. La ricorrente contesta al Tribunale la violazione del proprio diritto di difesa, in quanto esso si sarebbe basato su elementi di prova che non le sarebbero stati comunicati nella fase amministrativa e ai quali, nel procedimento contenzioso, avrebbe avuto accesso soltanto al termine della fase scritta, senza disporre all'udienza di tempo sufficiente per esporre adeguatamente la propria opinione in merito. La Volkswagen fa riferimento, in concreto, ad oltre sessanta lettere o fax aventi ad oggetto denunce presentate da consumatori, citate dal giudice di primo grado ai punti 105 e, implicitamente, 115 della sentenza impugnata per confutare l'argomento addotto dalla ricorrente in primo grado, secondo cui la condotta commerciale della Volkswagen e della sua rete di distribuzione in Italia nei confronti dei consumatori non avrebbe costituito un ostacolo alle riesportazioni. A tali documenti, fatta eccezione per quelli ripresi ai punti 106 e 114 della sentenza impugnata, che figurano anche nella decisione della Commissione, la ricorrente avrebbe avuto accesso soltanto il 10 agosto 1999, in seguito ad un provvedimento del Tribunale. All'udienza svoltasi il 7 ottobre 1999, la Volkswagen avrebbe avuto a disposizione soltanto trenta minuti per esporre i propri argomenti, per cui si sarebbe limitata a svolgere alcune osservazioni generali riguardo alle denunce. La ricorrente afferma di aver confidato nel fatto che tali documenti non sarebbero stati

utilizzati come elementi probatori, non essendole stati trasmessi nella fase amministrativa del procedimento.

74. In merito a questo motivo si devono svolgere varie osservazioni.

75. In primo luogo, nella comparsa di risposta, la Commissione ha fatto valere che, contrariamente a quanto affermato, la ricorrente avrebbe avuto accesso a tutti gli atti della pratica — ivi comprese le menzionate denunce — in data 5 dicembre 1996, come dimostrerebbe una lettera firmata da una collaboratrice del suo rappresentante, prodotta in allegato. La Volkswagen non ha contestato la veridicità di questa affermazione.

76. In secondo luogo, se la ricorrente avesse voluto assicurarsi che le denunce non sarebbero state utilizzate come elementi di prova dal giudice di primo grado, avrebbe dovuto fare valere tale argomento in via d'obiezione al più tardi all'udienza; la ricorrente non ha neanche richiesto, a titolo di provvedimento eccezionale, la riapertura della fase scritta o l'estensione del proprio tempo di intervento all'udienza. Per contro, come risulta dal contenuto di tale intervento, allegato all'atto introduttivo, la ricorrente si è limitata ad esprimere dubbi in merito all'efficacia persuasiva di un numero tanto esiguo di denunce rispetto agli oltre 19 000 autoveicoli esportati dai concessionari italiani. In tali circostanze, nulla impediva al giudice di primo grado, nell'esercizio della sua competenza anche di merito, di fare riferimento a documenti probatori che erano stati regolarmente sottoposti a contraddittorio.

77. Infine, non è del tutto chiaro se il Tribunale abbia in parte basato le proprie deduzioni su dette denunce: esse vengono menzionate solo in termini generici al punto 105 della sentenza impugnata, sebbene introdotte con l'espressione «è sufficiente citare»; viene quindi riportato il contenuto di altre denunce, anch'esse menzionate nella decisione della Commissione, qualificate, al punto 115, come «sufficientemente rappresentative». Nonostante la scarsa precisione, pur concedendo alla ricorrente il beneficio del dubbio e considerando che il Tribunale abbia effettivamente tenuto conto di tali denunce quale elemento probatorio, le considerazioni esposte ai paragrafi precedenti inducono a respingere il motivo, in quanto infondato.

Sul settimo motivo: errore nella definizione dell'obbligo di motivazione della Commissione

78. La ricorrente impugna la sentenza di primo grado in quanto ritiene che essa definisca in modo errato l'obbligo di motivazione di cui all'art. 253 CE. La Volkswagen si richiama a tre esempi di obiezioni da essa sollevate nei confronti della comunicazione degli addebiti, che non sarebbero state prese sufficientemente in esame nella successiva decisione della Commissione. Il Tribunale ha respinto le richieste della ricorrente in primo grado, stabilendo che «la motivazione della decisione impugnata (...) fa apparire in maniera

chiara e non equivoca l'iter logico seguito dalla Commissione e in tal modo consente alla ricorrente di conoscere le ragioni della decisione stessa al fine di difendere i propri diritti e al Tribunale di esercitare il proprio controllo sulla sua fondatezza» [21] e dichiarando che «la Commissione non era tenuta a rispondere alle obiezioni specifiche della ricorrente» ed era sufficiente che essa avesse ribattuto ad «alcune osservazioni» formulate in risposta alla comunicazione degli addebiti [22]. In base a questa definizione, la motivazione di una decisione amministrativa non assolverebbe altre funzioni, quali quella di esporre il ragionamento su cui si fonda, informare il pubblico, persuadere l'impresa destinataria della sua fondatezza, contribuendo alla sua accettazione, o evitare che la Commissione adotti un testo carente proposto dai propri collaboratori.

79. Posso condividere il desiderio della ricorrente che la motivazione delle decisioni amministrative risponda alle diverse esigenze da essa menzionate, ma devo rilevare che la definizione dell'obbligo istituito dall'art. 253, che si desume dai punti 297 e 299 della sentenza impugnata, è pienamente conforme al diritto, così come risulta da costante giurisprudenza [23].

21 — Punto 297 della sentenza impugnata.

22 — Punto 299 della sentenza impugnata.

23 — Di cui l'esempio più recente è, salvo errore, la sentenza della Corte di giustizia 16 maggio 2002, causa C-482/99, Francia/Commissione (Racc. pag. I-4397, punto 41).

80. Tale motivo deve essere parimenti disatteso in quanto infondato.

Sull'ottavo motivo: motivazione insufficiente per quanto riguarda l'importo dell'ammenda inflitta

81. La ricorrente afferma che le considerazioni esposte ai punti 347 e 348 della sentenza impugnata, con cui il Tribunale si limita ad affermare che l'ammenda di ECU 102 milioni inflitta dalla Commissione «non presenta carattere insolitamente elevato» e che «ritiene giustificato» ridurne l'importo a euro 90 milioni, non soddisferebbero l'obbligo di motivazione risultante dal combinato disposto degli artt. 33 e 46 dello Statuto CE della Corte. Sarebbe stata necessaria una spiegazione più precisa, in particolare poiché l'applicazione dei criteri di calcolo utilizzati dalla Commissione avrebbe prodotto una cifra sensibilmente inferiore che, secondo la Volkswagen, si sarebbe aggirata intorno a euro 50 milioni.

82. La ricorrente contesta il fatto che il giudice di primo grado non avrebbe individuato la gravità relativa di ciascun comportamento controverso e che l'importo finale dell'ammenda non rispecchierebbe l'esclusione di alcuni addebiti o la comprovata durata inferiore del comportamento illecito. Inoltre, la rilevanza del parametro relativo al volume d'affari, assunta dalla Commissione per la prima volta nel corso del procedimento giudizia-

rio, non sarebbe pertinente e, in ogni caso, a norma dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17, tale parametro sarebbe utile solo per stabilire un limite massimo.

83. La Volkswagen è consapevole del fatto che, conformemente alla giurisprudenza [24], il Tribunale ha competenza anche di merito quando statuisce sull'importo delle ammende inflitte ad imprese a seguito della violazione, da parte di queste ultime, del diritto comunitario e che non spetta alla Corte, quando si pronuncia su questioni di diritto nell'ambito di un ricorso contro una sentenza del Tribunale di primo grado, sostituire, per motivi di equità, la sua valutazione a quella del Tribunale. Ciononostante, la ricorrente sostiene che la Corte debba poter quanto meno verificare che il Tribunale non abbia oltrepassato i limiti della sua funzione di controllo.

84. Va ricordato che il Tribunale, il quale, come giustamente riconosce la ricorrente, dispone in materia di sanzioni di competenza anche di merito, non è vincolato all'importo dell'ammenda né al metodo di calcolo né alla valutazione della gravità e della durata dell'infrazione, criteri utilizzati dalla Commissione. Inoltre, nell'irrogazione delle ammende esso dispone di un notevole margine di discrezionalità.

85. Contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente, il giudice di primo grado spiega i motivi per cui non ha proceduto ad un'ulteriore riduzione dell'ammenda. Dopo aver sottolineato, al punto 347 della sentenza impugnata, che spetta al Tribunale valutare le circostanze della fattispecie per stabilire l'importo dell'ammenda [25], il che significa che la diminuzione non dev'essere necessariamente proporzionale alla minore durata comprovata né deve corrispondere ai criteri applicati dalla Commissione, pronuncia il proprio giudizio sulla gravità dell'infrazione, facendo rinvio al punto 336. Tenuto conto del fatto che l'infrazione era diretta a compartimentare un mercato nazionale, il giudice di primo grado la considera, per sua natura, particolarmente grave, in quanto compromette gli obiettivi fondamentali della Comunità e, in particolare, la realizzazione di un mercato unico. Infatti, la ricorrente in primo grado, assieme alle proprie controllate, ha impedito ad alcuni consumatori di fruire senza ostacoli delle libertà del mercato comune sancite dal Trattato, compromettendo in tal modo una delle più importanti realizzazioni della costruzione europea. Sempre secondo la sentenza impugnata, l'infrazione è inoltre aggravata dalle dimensioni del gruppo industriale cui è imputata e dal fatto che è stata compiuta malgrado gli avvertimenti provenienti dalla consolidata giurisprudenza comunitaria in tema di importazioni parallele nel settore automobilistico.

86. Il Tribunale ha ritenuto che la dimostrazione insufficiente di alcuni comporta-

24 — Si rinvia alla sentenza 6 aprile 1995, causa C-310/93 P, BPB Industries e British Gypsum/Commissione (Racc. pag. I-865, punto 34).

25 — Come riconosce la sentenza 9 novembre 1983, causa 322/81, Michelin/Commissione (Racc. pag. 3461, punto 111).

menti illeciti addebitati all'impresa, relativi al sistema di margine scaglionato e alla risoluzione di alcuni contratti di concessione, non sminuisca la gravità dell'infrazione.

87. Tenuto conto del fatto che l'ammenda inflitta dalla Commissione non è anormalmente elevata, in quanto corrisponde approssimativamente allo 0,5% del volume d'affari realizzato nel 1997 dal gruppo Volkswagen in Italia, Germania e Austria e allo 0,25% di quello realizzato nell'Unione europea, e alla luce dell'insieme delle circostanze della fattispecie, il Tribunale ha ridotto l'ammenda all'importo suindicato.

88. A mio parere, il giudice di primo grado ha sufficientemente motivato la propria decisione. Propongo pertanto di respingere l'ottavo motivo di impugnazione, in quanto anch'esso infondato.

Sul nono motivo: errore di diritto consistente nel non aver preso in considerazione, come vizio invalidante, la divulgazione del contenuto della decisione prima della sua adozione

89. Ai punti 279-283 della sentenza impugnata viene fortemente criticata l'irregolarità consistente nella divulgazione di elementi essenziali della decisione prima della sua adozione da parte del collegio dei commissari; il motivo di annullamento dedotto al riguardo viene tuttavia respinto sulla base del rilievo che nulla lasciava supporre che, ove le informazioni controverse non fossero state diffuse, l'importo dell'ammenda o il contenuto della decisione proposti sarebbero stati diversi. Il Tribunale fonda il proprio ragionamento sulla giurisprudenza della Corte di giustizia, in particolare la sentenza 16 dicembre 1975, Suiker Unie e a./Commissione [26], nonché sulla sentenza del Tribunale di primo grado 7 luglio 1994, Dunlop Slazenger/Commissione [27].

90. A parere della ricorrente, tali sentenze non sarebbero pertinenti, in quanto i fatti che ne sono all'origine differirebbero in modo sostanziale da quelli del caso di specie. La Volkswagen afferma che la soluzione del giudice di primo grado equivarrebbe, in pratica, a concedere alla Commissione l'impunità per questo tipo di irregolarità, in quanto sarebbe difficile dimostrare che, ove l'istituzione avesse agito ritualmente, il contenuto della decisione sarebbe stato diverso. Il semplice rischio che si verifichi tale possibilità dovrebbe quindi essere sufficiente a invalidare l'atto oggetto di divulgazione irregolare. Nella fattispecie, tale rischio sarebbe derivato dal fatto che, una volta pubblicato l'importo dell'ammenda proposta, il collegio dei commissari non avrebbe potuto modificarlo senza esautorare, agli occhi del pubblico, il membro della Commissione competente per le questioni di concorrenza.

26 — Cause riunite da 40/73 a 48/73, 50/73, da 54/73 a 56/73, 111/73, 113/73 e 114/73 (Racc. pag. 1663, punto 91).

27 — Causa T-43/92 (Racc. pag. II-441, punto 29).

91. Secondo la Commissione, le differenze di fatto tra la giurisprudenza citata dal giudice di primo grado e il caso di specie, laddove esistano, presenterebbero carattere secondario. La Commissione fa presente che occorrerebbe operare una distinzione tra gli atti dell'istituzione, il cui funzionamento è di carattere collegiale, e quelli dei suoi membri e afferma inoltre che l'annullamento di una decisione semplicemente a titolo di sanzione diretta ad evitare il ripetersi di fatti analoghi non troverebbe alcun fondamento normativo e costituirebbe, in ogni caso, una misura sproporzionata. Quanto al rischio che la divulgazione anticipata dell'importo dell'ammenda proposta abbia potuto pregiudicare il libero apprezzamento dei membri della Commissione, si tratterebbe di una mera speculazione, incapace di supplire alla mancanza di prove del nesso causale tra la comunicazione esterna e il contenuto della decisione.

92. Ai punti 279-282 della sentenza impugnata si ritiene acclarato che, in primo luogo, prima di adottare la decisione, un elemento fondamentale del progetto di decisione sottoposto al comitato consultivo e, successivamente, al collegio dei commissari per l'approvazione definitiva ha costituito oggetto di divulgazioni alla stampa. Si trattava dell'importo dell'ammenda prevista, in merito al quale il pubblico è stato informato con elevato grado di precisione. Nei punti successivi il giudice di primo grado rileva che detta irregolarità contravviene all'obbligo dei funzionari e degli agenti della Comunità di rispettare il segreto professionale, di cui all'art. 214 del Trattato, pregiudica la dignità dell'impresa incriminata, in quanto quest'ultima ha appreso dalla stampa il contenuto della sanzione che le sarebbe stata inflitta, e viola il principio di sana amministrazione. Infine, e questa è la censura principale, la divulgazione anticipata viola il principio della presunzione di innocenza, allorché si comunica alla stampa il probabile verdetto prima di condannare formalmente l'impresa sotto accusa.

93. Il Tribunale di primo grado non trae tuttavia alcuna conseguenza da un'irregolarità tanto grave, in quanto non è stato dimostrato che, in sua mancanza, la decisione avrebbe avuto un contenuto diverso.

94. Non ho dubbi sul fatto che la sentenza impugnata interpreti correttamente la giurisprudenza della Corte relativa al carattere invalidante delle irregolarità del procedimento amministrativo. Le peculiarità del caso di specie non rivestono un'importanza fondamentale. Mi chiedo, nondimeno, se l'accertamento, da parte del giudice di primo grado, della violazione di un diritto fondamentale, qual è quello della presunzione di innocenza, sancito dall'art. 6, n. 2, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dall'art. 48, n. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, non dovrebbe essere sufficiente per applicare d'ufficio la soluzione accolta dalla Corte di giustizia nella sentenza 17 dicembre 1998, Baustahlgewebe [28], consistente nella riduzione dell'ammenda in considerazione della violazione di un'altra

28 — Causa C-185/95 P (Racc. pag. I-8417).

garanzia di processo equo. Re perpensa, ritengo che tale soluzione non sia ragionevole. La riduzione rivestirebbe forzosamente il carattere di riparazione economica del danno subito, che persegue al tempo stesso fini dissuasivi. Orbene, oltre al fatto che, al pari dell'avvocato generale Léger nelle conclusioni relative alla causa Baustahlgewebe, ritengo che lo strumento idoneo a soddisfare pretese di tale natura sia l'azione di risarcimento diretta contro gli atti della Comunità, nel caso di specie non è stata formulata, neanche implicitamente, alcuna richiesta in tal senso e pertanto occorre solo invitare la ricorrente ad esercitare le azioni che la tutelino contro la violazione dei suoi diritti, violazione accertata dal Tribunale.

95. Per questi motivi, propongo di respingere il nono e ultimo motivo di impugnazione e, con esso, il ricorso proposto dalla Volkswagen nella sua integrità.

Ricorso incidentale

96. La Commissione contesta il fondamento normativo della riduzione dell'ammenda decisa nella sentenza impugnata. Secondo la Commissione, il Tribunale, dopo aver espressamente rilevato, al punto 342, che la comunicazione nel 1988 della *convenzione B*, che stabiliva la regola del 15%, non era avvenuta secondo le modalità prescritte dal regolamento n. 17, avrebbe lasciato irrisolta la questione per affermare, al punto successivo, che «il fatto stesso che tale convenzione fosse stata comunicata alla Commissione nel 1988 avrebbe dovuto indurre quest'ultima a non considerarla, di per sé, un elemento che giustificava la maggiorazione dell'importo fissato per la gravità dell'infrazione». Il Tribunale ha pertanto ritenuto che il periodo 1988-1992, per il quale la regola del 15% costituiva il solo atto incriminato, non dovesse essere preso in considerazione ai fini della determinazione dell'ammenda, ancorché tale regola fosse stata giustamente qualificata come incompatibile con il Trattato [29].

97. Secondo la Commissione, tale modus operandi sarebbe in contrasto con la giurisprudenza della Corte, richiamata dallo stesso giudice di primo grado al punto 342 della sua sentenza [30], secondo cui l'esenzione dall'ammenda di cui all'art. 15, n. 5, lett. a), del regolamento n. 17 si applica solo agli accordi notificati conformemente alle modalità prescritte.

98. La Commissione sostiene che il rispetto dei requisiti formali di notificazione, stabiliti all'art. 4 del regolamento n. 27/62, sarebbe diretto a consentirle di esaminare l'accordo sotto il profilo della normativa in materia di concorrenza. A questa circostanza si aggiunge che la Commissione aveva espressamente informato l'impresa del fatto che la sua lettera non costituiva

29 — Punto 343 della sentenza impugnata.

30 — Sentenze 10 dicembre 1985, cause riunite da 240/82 a 242/82, 261/82 e 269/82, Stichting Sigarettenindustrie e a./Commissione (Racc. pag. 3831, punto 77), e 10 luglio 1980, causa 30/78, Distillers Company/Commissione (Racc. pag. 2229, punti 23 e 24).

una notificazione e che essa non era quindi in grado di pronunciarsi sulla conformità del contratto rispetto alle norme comunitarie sulla concorrenza. Riconoscere il beneficio dell'esenzione dall'ammenda anche a imprese che si siano limitate a comunicare l'esistenza di un accordo, senza soddisfare tutti i requisiti formali prescritti, eliminerebbe il principale incentivo per le imprese a presentare notificazioni formali.

99. Alla luce di queste considerazioni, la Commissione chiede l'annullamento della sentenza impugnata nella parte in cui riduce l'ammenda per aver considerato come non avvenuta l'infrazione relativa all'applicazione della regola del 15% nel periodo 1988-1992; l'annullamento dovrebbe determinare il rinvio della causa al giudice di primo grado affinché si pronunci sull'importo definitivo della sanzione, tenendo conto di questo aspetto del comportamento illecito.

100. Nella propria comparsa di risposta, la Volkswagen interpreta lo stesso passo della sentenza impugnata nel senso che la regola del 15% sarebbe incompatibile con il Trattato, anche nel periodo 1988-1992, ma non avrebbe dovuto essere tenuta in considerazione ai fini del calcolo dell'ammenda, in quanto avrebbe costituito il solo atto incriminato durante detto periodo. Inoltre, il giudice di primo grado, nell'esercizio della propria competenza anche di merito, disporrebbe di un ampio potere discrezionale, motivo per cui si dovrebbe procedere all'annullamento della sentenza soltanto ove si dimostrasse che il Tribunale abbia oltrepassato i limiti di tale potere discrezionale.

101. Il punto 343 della sentenza impugnata presenta una certa imprecisione. Da un lato, il Tribunale evita di pronunciarsi espressamente sulla validità della comunicazione della *convenzione B* nel 1988. La lettura del punto precedente rafforza questa impressione, come fa valere la stessa Commissione. Per questo motivo, è dubbio che la domanda di annullamento possa considerarsi fondata, in quanto si basa sull'ipotesi che il giudice di primo grado abbia commesso un errore nell'applicare l'esenzione dall'ammenda di cui all'art. 15, n. 5, lett. a), del regolamento n. 17. Dall'altro lato, non è agevole comprendere quale altro motivo possa avere indotto il Tribunale ad escludere la rilevanza di un comportamento che esso stesso ha qualificato come incompatibile con il Trattato. Si deve ritenere che il giudice di primo grado abbia inteso che la comunicazione del 1988 servisse a rendere manifesto che la regola del 15% non rivestiva, di per sé, la gravità sufficiente per essere oggetto di sanzione. In ogni caso, nella fattispecie l'imprecisione deve andare a beneficio dell'impresa in causa.

102. Per questi motivi, propongo di respingere il ricorso incidentale della Commissione.

Sulle spese

103. Nell'ipotesi in cui la Corte decida di respingere entrambi i ricorsi avverso la sentenza del Tribunale, le spese devono essere compensate.

104. Infatti, a norma dell'art. 122, primo comma, del regolamento di procedura, qualora il ricorso di impugnazione sia infondato, la Corte è tenuta a pronunciarsi sulle spese. Dall'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura si deduce, in primo luogo, che la parte soccombente è condannata alla spese, se l'altra ne ha fatto domanda e, in secondo luogo, che, in presenza di più parti soccombenti, la Corte decide in merito alla ripartizione delle spese. A norma dell'art. 69, n. 3, del regolamento di procedura, la Corte di giustizia può decidere che ciascuna parte sopporti le proprie spese in caso di accoglimento parziale delle richieste dell'una e dell'altra parte.

Nel presente procedimento, essendo state respinte le richieste e i motivi di entrambe le parti, si deve dichiarare che ciascuna parte sopporterà le proprie spese.

Conclusione

105. Alla luce delle considerazioni suesposte, propongo alla Corte di respingere sia il ricorso proposto dalla Volkswagen sia il ricorso incidentale proposto dalla Commissione contro la sentenza pronunciata dal Tribunale di primo grado il 6 luglio 2000 nella causa T-62/98, Volkswagen AG/Commissione delle Comunità europee e di dichiarare compensate le spese.