CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
presentate l'11 febbraio 2003 [1]

Indice

I — Fatti all'origine della controversia I-173

II — Procedimento dinanzi al Tribunale di primo grado e sentenza impugnata I-175

III — Procedimento dinanzi alla Corte I-178

IV — Ricorso contro la pronuncia del Tribunale di primo grado I-178

1 — L'accesso al fascicolo e le misure di organizzazione del procedimento adottate dal Tribunale I-179

A — Posizione delle parti I-179

1) Primo motivo (parte) I-179

2) Secondo motivo I-180

3) Terzo motivo I-180

a) Punto 4 ..... I-180

b) Punto 5 ..... I-181

4) Quarto motivo, punto 8 ..... I-181

B — La competenza del Tribunale ad adottare le misure di organizzazione del procedimento I-181

C — La mancanza di indebita inversione dell'onere della prova I-187

D — La sufficienza della motivazione per quanto riguarda le sentenze del Tribunale Solvay/Commissione e ICI/Commissione I-190

2 — Un caso particolare di documento la cui consultazione è stata negata nel procedimento amministrativo: le note del sig. Toscano (primo motivo — in parte — e punto 8 del terzo motivo) I-190

A — Posizione delle parti I-190

B — Una mera differenza di vedute sui fatti I-191

1 — Lingua originale: lo spagnolo.

3 — La valutazione della pertinenza di talune prove documentali I-191

A — La dichiarazione del sig. Kalogeropoulos (punto 6 del terzo motivo e punto 1 del quarto motivo) I-191

1) Posizione delle parti I-191

2) Ancora una volta, una semplice valutazione della prova I-192

3) L'infondatezza di questo motivo I-193

4) Una motivazione sufficiente I-193

B — Le note della Blue Circle e ancora sulla dichiarazione del sig. Kalogeropoulos (punto 7 del terzo motivo e punto 5 del quarto motivo) I-194

1) Posizione delle parti I-194

2) Un motivo ricevibile (...) I-195

3) (...) ma infondato I-195

4) Una risposta sufficientemente motivata I-196

C — La lettera di convocazione alla riunione del 14 gennaio 1983 — il sig. Braz de Oliveira (punto 6 del quarto motivo) I-197

1) Posizione delle parti I-197

2) Altra censura irricevibile e infondata I-197

4 — L'ammenda I-198

A — Terzo motivo, punto 13 ..... I-198

B — Quarto motivo, punto 4 ..... I-199

C — Terzo motivo, punto 14, terzo argomento I-199

D — I criteri applicati dalla Commissione per l'inflizione delle ammende .. I-200

E — Sul rispetto del principio di proporzionalità I-204

V — Sulle spese I-207

VI — Conclusione I-207

1. La Irish Cement Limited (in prosieguo: l'«Irish») propone ricorso contro la sentenza pronunciata il 15 marzo 2000 dal Tribunale di primo grado (Quarta Sezione ampliata) nella causa nota come Cimenteries CBR e a./Commissione [2].

I — Fatti all'origine della controversia

2. Nella sentenza impugnata sono esposti, per quanto d'interesse nel presente ricorso, i seguenti fatti pertinenti.

— Dall'aprile 1989 al luglio 1990, la Commissione effettuava una serie di accertamenti, ai sensi dell'art. 14, nn. 2 e 3, del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento d'applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 81 CE e 82 CE) [3], presso alcuni produttori europei di cemento e associazioni di categoria del settore. Al termine degli accertamenti, il 12 novembre 1991 la Commissione avviava un procedimento amministrativo [4] nei confronti, tra le altre imprese, dell'Irish [5].

— Il 25 novembre 1991, la Commissione inviava la comunicazione degli addebiti alle settantasei imprese ed associazioni di imprese interessate, in merito alla quale l'Irish ha avuto modo di presentare le proprie osservazioni per iscritto e, in seguito, oralmente nel corso delle audizioni svoltesi tra il 1° marzo e il 1° aprile 1993 [6].

— Il testo della comunicazione degli addebiti, contenuto in un unico documento, non veniva inviato in forma integrale a tutte le imprese ed associazioni di imprese interessate. A ciascun destinatario venivano inviati l'indice completo della comunicazione degli addebiti e l'elenco di tutti i documenti, con indicazione di quelli consultabili. Alcune delle imprese e delle associazioni interessate chiedevano alla Commissione di trasmettere loro i capitoli mancanti al testo della comunicazione degli addebiti inviato ad ognuna di esse e di consentire loro la consultazione di tutti i documenti contenuti nei fascicoli, eccetto i documenti interni o riservati. La Commissione non accoglieva tale richiesta [7].

— Con decisione 30 novembre 1994, 94/815/CE (in prosieguo: la «decisione») [8], la Commissione addebitava

2 — Cause riunite T-25/95, T-26/95, da T-30/95 a T-32/95, da T-34/95 a T-39/95, da T-42/95 a T-46/95, T-48/95, da T-50/95 a T-65/95, da T-68/95 a T-71/95, T-87/95, T-88/95, T-103/95 e T-104/95 (Racc. pag. II-491).

3 — GU n. 13 del 1962, pag. 204.

4 — Caso n. IV/33.126 e 33.322 — Cemento.

5 — Punti 2 e 3 della sentenza impugnata.

6 — Punti 3, 9 e 12 della sentenza.

7 — Punti 4-6 della sentenza.

8 — GU L 343, pag. 1.

all'Irish i seguenti comportamenti anticoncorrenziali, tutti contrari all'art. 85, n. 1, del Trattato [9]:

1) Partecipazione, dal 14 gennaio 1983, ad un accordo avente per oggetto l'osservanza dei limiti dei mercati nazionali e la regolamentazione dei trasferimenti di cemento da un paese all'altro (art. 1). Si tratta del cosiddetto «accordo Cembureau».

2) Partecipazione, dal 14 gennaio 1983 al 14 aprile 1986, ad accordi relativi allo scambio di informazioni sui prezzi, adottati nel corso delle riunioni degli Head Delegates e del comitato esecutivo della Cembureau — Association européenne du ciment (in prosieguo: la «Cembureau»), allo scopo di facilitare l'esecuzione dell'accordo di cui all'art. 1 della decisione (art. 2, n. 1).

3) Partecipazione, tra il 1° gennaio 1984 e il 31 dicembre 1988, con gli stessi fini, a pratiche concordate relative allo scambio di informazioni su:

a) i prezzi minimi dei produttori belgi e olandesi per le forniture di cemento autotrasportate e sui prezzi scontati praticati dal produttore lussemburghese;

b) i tariffari dei singoli produttori danesi e irlandesi, nonché le tariffe approvate per la categoria in Grecia, in Italia e in Portogallo e sui prezzi medi praticati in Germania, Francia, Spagna e Regno Unito (art. 2, n. 2).

4) Partecipazione, a decorrere dal 28 maggio 1986, all'accordo riguardante la costituzione della Cembureau Task Force, nota anche come European Task Force (art. 4, n. 1).

5) Partecipazione, dal 17 giugno 1986 al 15 marzo 1987, a pratiche concordate miranti a sottrarre ai produttori greci, e in particolare alla Titan Cement Company S.A., la società italiana loro cliente Calcestruzzi [art. 4, n. 3, lett. a)].

9 — Punto 22 della sentenza.

6) Partecipazione nel quadro dello European Cement Export Committee, dal 14 marzo 1984 al 22 settembre 1989, a pratiche concordate riguardanti lo scambio di informazioni sulla situazione dell'offerta e della domanda nei paesi terzi importatori, sui prezzi praticabili all'esportazione, sulla situazione delle importazioni nei paesi membri e sulla situazione dell'offerta e della domanda nei mercati interni, allo scopo di prevenire eventuali incursioni dei concorrenti nei rispettivi mercati nazionali all'interno della Comunità (art. 5).

— La Commissione intimava all'Irish di porre fine alle infrazioni descritte e di astenersi in futuro da ogni accordo o pratica concordata contrari alla libera concorrenza nel settore del cemento grigio e del cemento bianco (art. 8), infliggendole un'ammenda di ECU 3 524 000, il cui importo avrebbe prodotto interessi alla scadenza del termine stabilito per il pagamento, che era di tre mesi a decorrere dalla notificazione della decisione (artt. 9 e 11).

3. L'Irish, insoddisfatta della decisione della Commissione, la impugnava dinanzi al Tribunale di primo grado.

II — Procedimento dinanzi al Tribunale di primo grado e sentenza impugnata

4. Con il suo ricorso, l'Irish chiedeva l'annullamento della decisione, nonché l'annullamento o la riduzione dell'ammenda inflitta. Chiedeva, in ogni caso, la condanna della Commissione alle spese del procedimento.

5. Con una misura di organizzazione del procedimento notificata alle ricorrenti tra il 19 gennaio e il 2 febbraio 1996, il Tribunale ha invitato la Commissione a produrre diversi documenti; la Commissione vi si è conformata il 29 febbraio, depositando [10]:

1) la comunicazione degli addebiti, come notificata alle imprese interessate, successivamente ricorrenti;

2) il verbale dell'audizione di ciascuna di esse;

3) l'elenco di tutti i documenti registrati nei fascicoli;

10 — V. punto 163, in collegamento con i punti 5 e 95, della sentenza impugnata.

4) le casse contenenti i documenti sui quali la Commissione basava le proprie conclusioni relative ai fatti nella comunicazione degli addebiti e

5) la corrispondenza intercorsa durante il procedimento amministrativo tra l'istituzione e le imprese ricorrenti.

6. Con altre due misure di organizzazione del procedimento, notificate alle parti il 2 ottobre 1996, la prima, e il 18 e 19 giugno 1997, la seconda, il Tribunale ha adottato le decisioni necessarie affinché le ricorrenti potessero esaminare tutti i documenti originali del fascicolo, ad eccezione di quelli contenenti segreti commerciali o altre informazioni riservate e dei documenti interni della Commissione [11].

7. Dopo avere messo l'intero fascicolo a disposizione delle imprese e delle associazioni di imprese ricorrenti, il Tribunale le ha invitate a depositare una memoria che si limitasse ad individuare precisamente ciascun documento non reso accessibile durante il procedimento amministrativo, la cui mancata conoscenza avrebbe pregiudicato la loro difesa e a spiegare le ragioni per le quali, a loro parere, detto procedimento amministrativo sarebbe potuto pervenire ad un risultato diverso se il documento di cui trattasi fosse stato reso loro accessibile, e le ha inoltre invitate ad allegare alla loro memoria la copia dei documenti esaminati. Le ricorrenti, tranne una [12] hanno depositato osservazioni. La Commissione ha presentato osservazioni in replica a ciascuna di esse [13].

8. Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha parzialmente accolto il ricorso proposto dall'Irish e così ha statuito:

«— l'art. 1 della decisione 94/815 è annullato nella parte in cui considera che la ricorrente ha partecipato all'infrazione contestata oltre il 31 dicembre 1988;

— l'art. 2, n. 1, della decisione 94/815 è annullato nella parte in cui constata che sono stati raggiunti accordi riguardanti scambi di informazioni sui prezzi nel corso delle riunioni del comitato esecutivo della Cembureau — Association européenne du ciment e nella parte in cui considera che la ricorrente ha partecipato all'infrazione contestata oltre il 19 marzo 1984;

11 — V. punti 164-168 della sentenza impugnata.

12 — Ciments Luxembourgeois S.A.

13 — Punti 169 e 170 della sentenza.

— l'art. 2, n. 2, della decisione 94/815 è annullato nei confronti della ricorrente nella parte in cui constata che lo scambio periodico di informazioni tra la Cembureau — Association européenne du ciment e i suoi membri ha riguardato, relativamente ai prezzi belgi e olandesi, i prezzi minimi per le forniture di cemento autotrasportate dei produttori di questi due paesi e, relativamente al Lussemburgo, i prezzi scontati praticati dal produttore di tale paese;

— l'art. 4, n. 1, della decisione 94/815 è annullato nella parte in cui considera che la ricorrente ha partecipato all'infrazione contestata prima del 9 settembre 1986 e oltre il 31 maggio 1987;

— l'art. 4, n. 3, lett. a), della decisione 94/815 è annullato nella parte in cui considera che la ricorrente ha partecipato all'infrazione contestata prima del 9 settembre 1986;

— l'art. 5 della decisione 94/815 è annullato nei confronti della ricorrente;

— l'importo dell'ammenda inflitta alla ricorrente nell'art. 9 della decisione 94/815 è fissato in 2 065 000 euro;

— il ricorso è respinto per il resto;

— la ricorrente sopporterà le proprie spese, nonché un terzo delle spese sostenute dalla Commissione;

— la Commissione sopporterà due terzi delle proprie spese».

9. In altre parole, il Tribunale ha dichiarato l'Irish responsabile di comportamenti anticoncorrenziali per aver partecipato:

1) all'accordo Cembureau, avente per oggetto l'osservanza dei limiti dei mercati nazionali del cemento grigio (art. 1 della decisione) dal 14 gennaio 1983 al 31 dicembre 1988;

2) a scambi regolari di informazioni sui prezzi del cemento grigio (art. 2, n. 1, della decisione) dal 14 gennaio 1983 al 19 marzo 1984;

3) allo scambio periodico di informazioni sui tariffari dei singoli produttori danesi e irlandesi, nonché sulle tariffe

approvate per la categoria in Grecia, in Italia e in Portogallo e sui prezzi medi praticati in Germania, Francia, Spagna e Regno Unito [art. 2, n. 2, lett. b), della decisione] dal 1° gennaio 1984 al 31 dicembre 1988.

4) all'accordo riguardante la costituzione della European Task Force (art. 4, n. 1, della decisione) tra il 9 settembre 1986 e il 31 maggio 1987;

5) alle pratiche concordate miranti a sottrarre ai produttori greci il cliente Calcestruzzi [art. 4, n. 3, lett. a), della decisione] tra il 9 settembre 1986 e il 15 marzo 1987.

III — Procedimento dinanzi alla Corte

10. Dopo la presentazione del ricorso e terminata la fase scritta del procedimento, la Corte, avvalendosi della facoltà concessale dall'art. 119 del regolamento di procedura [14], ha dichiarato irricevibili i punti 1, 2, 3, 9, 10, 11, 12 e parte del punto 14 del terzo motivo, nonché i punti 2, 3 e 7 del quarto motivo.

14 — Versione coordinata, pubblicata nella GU C 34 del 1° febbraio 2001, pag. 1.

11. Per gli altri motivi d'impugnazione, il 4 luglio 2002 si è svolta un'udienza congiunta per i sei ricorsi proposti contro la sentenza del Tribunale di primo grado, cui hanno partecipato le imprese ricorrenti e la Commissione.

IV — Ricorso contro la pronuncia del Tribunale di primo grado

12. L'Irish chiede alla Corte di annullare integralmente, o quanto meno parzialmente, la sentenza impugnata, nella parte che la riguarda, in quanto ha confermato la decisione. In mancanza, chiede in subordine di dichiarare nulla o annullare la decisione ovvero, in ultima istanza, di ridurre l'ammenda inflittale. La ricorrente chiede inoltre la condanna della Commissione alle spese.

13. A sostegno delle predette richieste, l'Irish deduce quattro motivi, alcuni dei quali sono suddivisi in più parti. Come ho già detto, i punti 1, 2, 3, 9, 10, 11, 12 e parte del punto 14 del terzo motivo, nonché i punti 2, 3 e 7 del quarto motivo sono stati respinti nel corso del procedimento.

14. Di seguito esporrò le censure mosse dall'Irish e la risposta della Commissione, e le analizzerò per poi formulare le mie proposte.

1 — *L'accesso al fascicolo e le misure di organizzazione del procedimento adottate dal Tribunale*

A — Posizione delle parti

1) Primo motivo (parte)

15. L'Irish sostiene che, qualora la Commissione abbia adottato una decisione contravvenendo a norme fondamentali di procedura, il Tribunale è competente ad annullarla, ma non a tentare di porre rimedio a posteriori alle irregolarità commesse da detta istituzione. Le persone sottoposte a procedimento hanno diritto a che quest'ultimo si svolga equamente in tutte le sue fasi e non sia necessario presumere che il risultato sarebbe stato lo stesso se la procedura fosse stata seguita correttamente.

16. Secondo l'impresa ricorrente, il primo elemento di valutazione utilizzato dal Tribunale è adeguato; infatti, se un documento non divulgato durante il procedimento amministrativo non presenta alcun nesso oggettivo con uno dei fatti contestati nella decisione, il procedimento non avrebbe avuto un esito diverso neanche qualora detto documento fosse stato a disposizione delle parti. Tuttavia, il secondo dei criteri applicati nella sentenza impugnata, a suo parere, è inammissibile. Quando tra il documento rimasto inaccessibile e i fatti imputati esiste un nesso oggettivo, il Tribunale non è competente a valutare se, qualora il documento fosse stato disponibile, vi sarebbe stata una possibilità, ancorché minima, che il procedimento portasse ad un risultato diverso.

17. A parere della Commissione, il Tribunale non ha sanato retroattivamente i vizi del procedimento. Esso ha semplicemente verificato se la presunta lesione dei diritti della difesa lamentata dalle ricorrenti si fosse effettivamente verificata, e in quale misura. Era impossibile stabilire a priori se i documenti cui era stato loro negato l'accesso durante il procedimento amministrativo avrebbero potuto incidere sull'esito del procedimento [15], per cui il Tribunale ha

15 — La Commissione sostiene che nel caso di specie la situazione è diversa da quella esaminata dal Tribunale nelle sentenze 29 giugno 1995, causa T-30/91, Solvay/Commissione (Racc. pag. II-1775), e causa T-36/91, ICI/Commissione (Racc. pag. II-1847), in cui ha dichiarato che, per loro natura, taluni documenti non divulgati erano pertinenti in quanto consentivano di interpretare i fatti in maniera diversa. Per contro, nella sentenza pronunciata lo stesso giorno nella causa T-37/91, ICI/Commissione (Racc. pag. II-1901), ha statuito che i documenti in questione erano irrilevanti e non sarebbero stati di alcuna utilità per la ricorrente.

consentito alle imprese e alle associazioni di imprese ricorrenti di accedere all'intero fascicolo, affinché potessero individuare i documenti che sarebbero stati utili e la cui mancata divulgazione ha leso i loro diritti di difesa.

18. La Commissione afferma inoltre che la premessa implicita nell'argomento dedotto dall'Irish è che la mancata divulgazione di determinati documenti costituisce un vizio di procedura che determina necessariamente l'annullamento della decisione finale. Tale premessa contrasta con la giurisprudenza e con i principi generali del diritto.

2) Secondo motivo

19. Con questo motivo, l'Irish ribadisce gli argomenti esposti nel primo. La Commissione rileva che la ricorrente si limita a ripetere che il Tribunale non era competente ad organizzare l'accesso al fascicolo nel contesto in cui lo ha fatto, e si richiama alla propria replica al primo motivo d'impugnazione.

3) Terzo motivo

a) Punto 4

20. L'Irish precisa che la sentenza impugnata [16] ha accolto l'argomento della Commissione secondo cui quest'ultima non era tenuta a prendere in considerazione le osservazioni relative al contesto economico delle riunioni né i documenti dedotti come prove a sostegno di interpretazioni alternative, ma ha respinto l'allegazione della ricorrente secondo cui, quando vi sono prove specifiche suscettibili di interpretazioni diverse, la Commissione le deve riconsiderare alla luce del contesto economico e dei documenti supplementari. Poiché non l'ha fatto, la convenuta avrebbe commesso un'ingiustizia e una violazione del diritto comunitario, così come avrebbe fatto il Tribunale nell'approvarne il comportamento.

21. La Commissione spiega che la tesi della controparte è riduttiva, estremamente astratta e confonde due concetti molto diversi: la qualificazione giuridica di determinati mezzi di prova e la loro valutazione. Per infliggere le sanzioni, la Commissione si è basata su documenti che il Tribunale ha qualificato come prove dirette, per cui i dati economici che potrebbero fornire una spiegazione alternativa dei fatti sarebbero privi di rilevanza. La sentenza impugnata contiene una valutazione di tali prove e l'esame e il rigetto degli argomenti esposti dalle varie ricorrenti per opporsi all'interpretazione che ne era stata data. Secondo la succitata istituzione, il motivo è irricevibile in quanto l'Irish tenta di mettere in discussione la valutazione degli elementi probatori effettuata dal Tribunale.

16 — Punti 263 e 264, 1243 e 1251.

b) Punto 5

22. Nel ricorso contro la pronuncia di primo grado, la ricorrente afferma che il criterio del Tribunale la priva della possibilità di far valere i suoi diritti della difesa, in quanto la Commissione invoca prove documentali specifiche per dimostrare l'esistenza di un'infrazione.

23. La Commissione replica che il Tribunale non si è limitato a dichiarare che, essendo la decisione fondata su prove documentali dirette e specifiche, non occorreva esaminare le spiegazioni alternative dei fatti fornite dalle imprese interessate; esso ha anche analizzato e respinto gli argomenti dedotti per mettere in discussione gli elementi di fatto ricavati dalla Commissione in base a tali prove. Per dimostrarlo è sufficiente leggere i punti 1244-1251 della sentenza, nelle parti che riguardano l'Irish. L'istituzione aggiunge che, su questo punto, la tesi della ricorrente appare talmente vaga che risulta difficile rispondere ed è irricevibile in quanto invita la Corte anche a rivedere le valutazioni di fatto operate dai giudici di primo grado.

4) Quarto motivo, punto 8

24. Con tale motivo, l'Irish sostiene che la risposta del Tribunale al richiamo da essa operato alle sue sentenze 29 giugno 1995, Solvay/Commissione [17] e ICI/Commissione [18] è insufficiente. La distinzione fatta nella sentenza impugnata tra queste due cause e la presente, a suo parere, è manifestamente errata, poiché la situazione sarebbe identica in tutti i casi.

25. Secondo la Commissione, la ricorrente non deduce un difetto di motivazione, bensì, semplicemente, non condivide il giudizio del Tribunale, più in particolare la sua valutazione dei fatti, e il motivo è pertanto irricevibile. A suo parere, il motivo è anche manifestamente infondato.

B — La competenza del Tribunale ad adottare le misure di organizzazione del procedimento

26. Per quanto riguarda l'accesso al fascicolo amministrativo, l'Irish solleva tre questioni nettamente diverse. La prima, la più astratta e importante, cui fanno riferimento i primi due motivi d'impugnazione, riguarda la legittimità delle misure di

17 — Causa T-30/91 (Racc. pag. II-1775).
18 — Causa T-36/91 (Racc. pag. II-1847).

organizzazione del procedimento e, in special modo, la competenza del Tribunale ad adottarle e a pronunciarsi alla luce delle loro risultanze.

27. La seconda questione, cui fanno riferimento i punti 4 e 5 del terzo motivo del ricorso, è la presunta inversione dell'onere della prova derivante dalla posizione assunta dal Tribunale in merito alle prove documentali dirette e specifiche.

28. Infine, al punto 8 del quarto motivo, l'Irish afferma che il Tribunale ha errato nel mantenere distinta la controversia in esame da quelle risolte con le succitate sentenze Solvay/Commissione e ICI/Commissione.

29. In risposta agli argomenti relativi all'irregolarità del procedimento amministrativo e per porre rimedio, se del caso, ai danni determinati dal mancato accesso a determinati documenti, il Tribunale ha chiesto alla Commissione di inviargli l'intero fascicolo, mettendolo a disposizione delle parti [19] affinché, alla luce dei documenti che non avevano potuto esaminare durante la fase istruttoria, li individuassero, spiegando i motivi per i quali il procedimento avrebbe potuto avere un esito diverso qualora esse avessero potuto consultarli.

30. Il Tribunale ha analizzato i documenti indicati dalle ricorrenti e le osservazioni presentate, e ha stabilito, per quel che riguarda l'Irish, quanto dichiarato al punto 29 del dispositivo della sentenza ed esposto al paragrafo 8 delle presenti conclusioni. Il Tribunale ha agito fondandosi sul seguente principio: si sarebbe configurata una violazione dei diritti della difesa delle ricorrenti qualora fosse esistita una possibilità, anche minima, che il procedimento amministrativo portasse ad un risultato diverso nell'ipotesi in cui fosse stato loro possibile avvalersi dei documenti ai quali non hanno avuto accesso [20].

31. L'Irish mette in discussione l'operato del Tribunale e afferma in sintesi che, una volta constatato che nel procedimento amministrativo non è stato dato accesso completo al fascicolo, esso avrebbe dovuto limitarsi ad annullare la decisione, in quanto non era competente a valutare se i documenti rimasti inaccessibili nel procedimento amministrativo e divulgati in quello giudiziario avrebbero potuto condurre ad un risultato diverso dalla decisione di infliggere le ammende. Agendo diversa-

19 — Ad eccezione dei documenti contenenti segreti commerciali o altre informazioni confidenziali, nonché i documenti interni della Commissione.

20 — V. punto 241 della sentenza. Il Tribunale distingue tra i documenti che non presentano alcun nesso oggettivo con nessuno degli addebiti contestati, che respinge ab initio, e quelli che presentano un nesso del genere, per i quali esamina in che misura forniscano informazioni che avrebbero potuto condurre ad una soluzione diversa.

mente, il Tribunale ha ignorato il fatto che la sua posizione non è identica a quella della Commissione e non ha tenuto conto degli effetti del decorso del tempo. Come si può constatare, l'Irish mette radicalmente in discussione il giudizio operato dal Tribunale nella sentenza impugnata.

32. Il procedimento per constatare l'esistenza di violazioni degli artt. 81 CE e 82 CE ha natura sanzionatoria. Oltre a far cessare le pratiche anticoncorrenziali, esso tende a perseguire i comportamenti che ne sono alla base, attribuendo alla Commissione il potere di infliggere sanzioni pecuniarie ai responsabili. A tale scopo, detta istituzione ha ampi poteri d'indagine e istruttori, ma, proprio in considerazione di tale natura e del cumulo in uno stesso organo di poteri di indagine e decisionali, i diritti della difesa delle persone sottoposte a procedimento devono essere riconosciuti senza incertezze e rispettati [21].

33. In tal senso dispongono le norme contenute nel regolamento n. 17, in particolare l'art. 19, e nel regolamento (CE) della Commissione 22 dicembre 1998, n. 2842, relativo alle audizioni in taluni procedimenti a norma dell'articolo 81 CE e dell'articolo 82 CE [22], e in tal senso sono state interpretate dalla giurisprudenza della Corte [23] e del Tribunale [24]. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha esteso l'applicazione delle garanzie previste dall'art. 6 della Convenzione di Roma ai procedimenti amministrativi di natura disciplinare [25].

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [26] prosegue su questa linea, giacché, oltre al diritto dell'accusato a che la sua causa sia esaminata equamente e pubblicamente da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge [27], garantisce anche il diritto di ogni

21 — Sul diritto di difesa nei procedimenti in materia di concorrenza si può consultare l'opera di K. Lenaerts e I. Maselis intitolata *Le justiciable face à la Commission européenne dans les procédures de constatation d'infraction aux articles 81 et 82 CE*, pubblicato in «Journal des tribunaux», n. 5973 (2000), pagg. 496-504. V. anche lo studio di L. Goossens, *Concurrence et droits de la défense: la phase administrative devant la Commission*, pubblicato in «Journal des tribunaux. Droit européen», n. 52 (1998), pagg. 169-175, e n. 53 (1998), pagg. 200-204. Nonostante sia stata pubblicata diverso tempo fa, conserva interesse l'opera di O. Due, ex presidente della Corte di giustizia, *Le respect des droits de la défense dans le droit administratif communautaire*, pubblicato in «Cahiers de Droit Européen», nn. 1/2 (1987), pagg. 383-396.

22 — GU L 354, pag. 18. Esso ha sostituito il regolamento della Commissione 25 luglio 1963, n. 99/63/CEE, relativo alle audizioni previste all'articolo 19, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 17 del Consiglio (GU L 127, pag. 2268), in vigore all'epoca in cui si è svolto il procedimento amministrativo oggetto della presente causa.

23 — V., per tutte e tra le più recenti, sentenza 8 luglio 1999, causa C-51/92 P, Hercules Chemicals/Commissione, (Racc. pag. I-4235, punti 75 e segg.).

24 — Ne è un esempio la stessa sentenza oggetto del presente procedimento (v. punti 142-144 e 240).

25 — V. sentenze 8 giugno 1976, Engel e a./Paesi Bassi (Serie A, n. 22), per i procedimenti disciplinari militari, e 23 giugno 1981, Le Compte, Van Leuven e De Meyere/Belgio, Serie A, n. 43, per i procedimenti disciplinari nell'ambito di un collegio di medici.

26 — GU 2000, C 364, pag. 1.

27 — V. artt. 47, secondo comma, e 48, n. 2.

individuo di essere ascoltato dalle istituzioni dell'Unione europea prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio, nonché il diritto di accedere al fascicolo [28].

34. La consultazione del fascicolo è un ulteriore strumento al servizio dei diritti della difesa [29]. Esso non costituisce di per sé un fine [30]. Le garanzie formali del procedimento, giurisdizionale o amministrativo, si spiegano in funzione di tale obiettivo, che altro non è che la tutela effettiva dei diritti e degli interessi legittimi di tutti. Quando vi è un difetto di procedura, e le forme vengono meno, si producono conseguenze giuridiche se da tale difetto deriva una limitazione dei mezzi di difesa. In altre parole, la nozione di privazione dei diritti della difesa ha natura sostanziale e pertanto le irregolarità del processo, per molte che siano, risultano irrilevanti qualora l'interessato, nonostante tutto, si sia potuto valere di mezzi di difesa adeguati.

35. Orbene, il carattere strumentale del diritto di accesso al fascicolo implica un'ulteriore conseguenza. Quand'anche il mancato rispetto o il rispetto solo parziale di tale diritto abbia determinato una riduzione delle possibilità di difesa dell'interessato, la decisione dev'essere annullata solo qualora si constati che, se le norme di procedura fossero state osservate scrupolosamente, il risultato sarebbe stato diverso e comunque più favorevole per l'interessato o se, proprio a causa del difetto di forma, non si possa sapere se la decisione sarebbe stata diversa. In entrambi i casi, occorrerebbe annullare la decisione finale e, se del caso, ripetere le fasi procedurali che la precedono.

36. In conclusione, i vizi di forma non sono indipendenti dal merito della controversia. Se si annulla una decisione emessa al termine di una procedura viziata da un difetto di forma in quanto, a causa delle irregolarità dell'iter seguito per la sua adozione, essa è errata nel merito, l'annullamento è determinato dall'inesattezza sostanziale della decisione, e non dall'esistenza di un errore di procedura. Il vizio di forma mantiene un proprio ruolo autonomo solo quando a causa della sua presenza non sia possibile formulare una valutazione sulla decisione adottata.

37. Dalle considerazioni che precedono emerge il senso delle misure di organizzazione del procedimento adottate dal Tribunale.

28 — Art. 41, n. 2, primo e secondo trattino.

29 — Così come lo sono anche il diritto di essere sentito, di essere informato sull'accusa, di utilizzare i mezzi di prova pertinenti per la difesa o, a seconda dei casi, all'assistenza legale.

30 — V. le conclusioni presentate il 25 ottobre 2001 dall'avvocato generale Mischo nelle cause riunite C-244/99 P e C-251/99 P, rispettivamente paragrafi 331 e 125. Nelle suddette cause è stata pronunciata il 15 ottobre 2002 la sentenza nota come «PVC II», procedimenti riuniti C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, da C-250/99 P a C-252/99 P, e C-254/99 P (Racc. pag. I-8375).

38. Poiché l'inosservanza delle condizioni di forma, consistente nel fatto che la Commissione ha negato l'accesso a tutti i documenti a discarico contenuti nel fascicolo, è stata denunciata dalle imprese e dalle associazioni ricorrenti ed è stata constatata dal giudice, si doveva esaminare l'incidenza del vizio di procedura sui diritti della difesa delle ricorrenti. A tal fine, occorreva conoscere gli elementi a discarico la cui consultazione è stata loro negata, nonché il loro parere in merito. Alla luce di questi due elementi, il Tribunale ha verificato in quale misura la decisione sarebbe stata diversa e più favorevole alle ricorrenti qualora esse avessero potuto esaminare i documenti e farli valere dinanzi alla Commissione.

39. Così facendo, il Tribunale non si è sostituito alla Commissione e non ne ha indebitamente occupato il posto. Al contrario, si è limitato ad esercitare con estrema attenzione, nell'ambito delle sue competenze, il proprio potere giurisdizionale, controllando la correttezza del procedimento a carattere sanzionatorio seguito dalla detta istituzione. In tale contesto, il giudizio, che si proietta verso il passato, dev'essere espresso alla luce di tutti gli elementi di cui si dispone nel presente, il che implica la disponibilità di un maggior numero di elementi e un grado di certezza più elevato [31].

31 — Il giudice, come lo storico, ricostruisce il passato e, a tal fine, deve vagliare le prove e le testimonianze per riprodurre i fatti tali quali sono accaduti. Il giudice, come lo storico, non può collocarsi nella posizione degli indagati, deve prescindere da essa. Sui rapporti tra diritto e storia si può consultare l'opera di C. Ginzburg, *Il giudice e lo storico. Considerazioni in margine al processo Sofri*, ed. Einaudi, Torino 1991.

40. Non vi è alcuna irregolarità nel modus operandi adottato dal Tribunale nel procedimento giudiziario. L'accesso al fascicolo reso possibile dal Tribunale è stato, dal punto di vista procedurale, «uguale» a quello che le imprese e le associazioni interessate avrebbe dovuto avere nel procedimento amministrativo. È innegabile che tra i due procedimenti è trascorso del tempo e pertanto si sono verificati fatti nuovi, alcuni rilevanti ai fini della decisione nel procedimento amministrativo e del giudizio su di essa, ma nessuno di tali fatti ha inciso negativamente sui diritti della difesa dei soggetti che oggi impugnano la sentenza del Tribunale. Anzi, per dirimere la controversia i giudici di primo grado e le parti hanno utilizzato elementi di valutazione di cui prima non disponevano, dato che, come ho rilevato, ha contribuito al raggiungimento di una decisione corretta.

41. Nelle conclusioni che ho presentato in data di oggi nella causa C-204/00 [32] ho già osservato che nel modus operandi del Tribunale non vi è alcuna discrepanza rispetto alla giurisprudenza della Corte. Nella sentenza Hercules Chemicals/Commissione, citata, la Corte ha dichiarato che la violazione dei diritti della difesa non può essere sanata da un accesso tardivo ai documenti del fascicolo che permetta alle imprese interessate di trarne motivi ed argomenti a sostegno delle loro conclusioni, in quanto tale conoscenza non le

32 — Racc. 2004, pag. I-133, paragrafo 34.

sostituisce nella situazione che sarebbe stata la loro se avessero potuto basarsi sugli stessi documenti per presentare le loro osservazioni scritte e orali dinanzi alla Commissione [33].

42. Il Tribunale non ha preteso di sanare a posteriori una violazione dei diritti della difesa già verificatasi, ma si è limitato a verificare, in una fase anteriore, se tale violazione fosse stata commessa [34]. Quando ha concluso in senso affermativo, ha annullato la decisione [35]. Se, al contrario, la violazione dei diritti della difesa non si era verificata, ha dichiarato che l'errore formale commesso durante il procedimento amministrativo era stato, in definitiva, irrilevante.

43. Ciò, inoltre, è quanto statuisce la stessa sentenza Hercules Chemicals/Commissione. Se si legge il punto 80, si può notare che quello che conta non è il vizio di forma di per sé, bensì la sua incidenza sui diritti della difesa, che può essere nulla se la stessa impresa interessata non dimostra che l'impossibilità di conoscere determinate prove a discarico l'ha privata di strumenti per convincere la Commissione della propria innocenza.

44. Il Tribunale non ha neanche ignorato la propria giurisprudenza, costituita dalle sentenze Solvay/Commissione e ICI/Commissione, citate. Anzi, l'ha applicata in modo assolutamente corretto.

45. In entrambe le sentenze il Tribunale ha accolto il ricorso in quanto, alla luce dei documenti che non erano stati messi a disposizione delle parti durante il procedimento amministrativo, non si poteva escludere «che la Commissione avrebbe preso in considerazione un'infrazione meno lunga e meno grave e avrebbe, di conseguenza, fissato un'ammenda meno elevata» [36]. Tuttavia, in un'altra sentenza pronunciata nello stesso giorno, anch'essa denominata ICI/Commissione [37], la Corte ha respinto una censura sostanzialmente identica in quanto, sebbene si fosse verificato lo stesso difetto di procedura, tale vizio non aveva pregiudicato l'esercizio dei diritti della difesa [38].

46. Quest'ultima sentenza mette in evidenza che secondo il Tribunale ciò che conta, e non potrebbe essere altrimenti, è che il vizio di procedura incida negativamente sui diritti della difesa delle imprese interessate. La diversa soluzione cui giunge il Tribunale nelle cause Solvay/Commissione e ICI/Commissione e nel caso di specie ha una spiegazione chiara. Nelle prime due sentenze il Tribunale ha esaminato una decisione con cui la Commissione aveva inflitto sanzioni alle imprese ricorrenti per aver partecipato ad una pratica concordata relativa ad una compartimen-

33 — Punti 78 e 79.

34 — Si tratta del criterio recentemente applicato dalla Corte di giustizia nella citata sentenza PVC II (punti 315 e segg., in particolare punto 325).

35 — Tale è il caso dell'impresa Cedest S.A. (causa T-38/95). V. punti 2211 e 2286 della sentenza.

36 — Rispettivamente punti 98 e 108.

37 — Causa T-37/91 (Racc. pag. II-1901).

38 — V. punti 66 e 70.

tazione di mercati, il cui comportamento, a differenza di quanto accaduto nel caso in esame, è stato dimostrato solo attraverso prove indirette, fondamentalmente il loro comportamento parallelo e passivo [39]. In tale contesto, le prove a discarico che non era stato possibile utilizzare durante il procedimento amministrativo, essendo atte a fornire una diversa spiegazione del comportamento parallelo, avrebbero potuto influire sulla valenza probatoria di tali indizi [40]. La situazione dell'Irish è diversa. Il suo coinvolgimento nei fatti è stato desunto dalla Commissione in base a prove dirette e specifiche [41] e, secondo l'insindacabile giudizio del Tribunale, non è stato smentito dai documenti ai quali l'impresa non ha potuto accedere durante il procedimento amministrativo.

C — La mancanza di indebita inversione dell'onere della prova

47. L'Irish, contestando tale argomento, afferma che le presunte prove documentali dirette o specifiche non erano esattamente tali, in quanto si prestavano ad interpretazioni diverse; essa sostiene inoltre che dai documenti svelati durante il procedimento giudiziario emergeva un quadro diverso da quello delineato dalla Commissione.

48. Tale motivo, così com'è formulato, è irricevibile in quanto riguarda l'accertamento dei fatti di causa, che spetta al Tribunale, al quale compete valutare gli elementi probatori disponibili. La Corte può addentrarsi in questo terreno solo qualora nell'assunzione della prova siano stati infranti una disposizione o un principio generale del diritto comunitario, ovvero se, nell'apprezzarla, si siano violate le norme relative all'onere ed alla valutazione della prova con decisioni illogiche, arbitrarie e, di conseguenza, tali da snaturare gli elementi di prova. La Corte può solo rimediare alla violazione di diritto commessa dal Tribunale, ma mai accertare i fatti, salvo il controllo sulla loro qualificazione giuridica [42].

39 — V. il punto 61 della sentenza Solvay/Commissione e il punto 71 della sentenza ICI/Commissione.

40 — V., rispettivamente, punti 98 e 108 delle due sentenze.

41 — V. punti 263 e 264 della sentenza impugnata.

42 — V. paragrafo 27 delle conclusioni da me presentate il 3 maggio 2001 nella causa C-315/99 P, Ismeri/Corte dei conti, decisa con sentenza 10 luglio 2001 (Racc. pag. I-5281), e la giurisprudenza citata alla nota 16 di dette conclusioni, nonché il punto 19 della stessa sentenza Ismeri Europa/Corte dei conti. Tra le pronunce più recenti della Corte si può consultare la sentenza 21 giugno 2001, cause riunite da C-280/99 P a C-282/99 P, Moccia Irme e a./Commissione (Racc. pag. I-4717, punto 78).

49. Nel caso di specie nessuna delle suddette circostanze si verifica né tanto meno viene invocata dalla ricorrente, la quale si limita a mettere in discussione la valutazione del Tribunale relativa alle prove documentali dirette e ai documenti che, non essendo stati messi a disposizione delle parti durante il procedimento amministrativo, sono stati resi accessibili nel corso del procedimento giudiziario.

50. In ogni caso, il motivo è infondato e va quindi disatteso.

51. La decisione non è basata su «un'analogia nel comportamento rilevata sul mercato» [43], asserzione, questa, inserita nel testo per escludere la rilevanza dei documenti che potrebbero fornire una spiegazione economica alternativa del comportamento delle imprese sanzionate [44].

52. In tale conclusione si sostanzia il criterio del Tribunale consistente nel limitare gli elementi probatori atti a confutare le valutazioni di fatto operate dalla Commissione ai «documenti che si riferiscono direttamente ad infrazioni» accertate nella decisione [45]. Pertanto, risulta corretto il criterio secondo cui si ha lesione dei diritti della difesa delle ricorrenti qualora, durante il procedimento amministrativo, sia stato loro negato l'accesso ad elementi probatori atti a contraddire il tenore delle prove utilizzate dalla Commissione [46] e non solo a fornire spiegazioni supplementari o alternative, del tutto rispettabili, ma che non smentiscono i documenti fatti valere nella decisione.

53. È sufficiente un esempio per convincersene. La Commissione ha dedotto da certi documenti [47] che nelle riunioni dei produttori europei di cemento svoltesi il 14 gennaio 1983, il 19 marzo e il 7 novembre 1984 sono stati conclusi accordi anticoncorrenziali. Sembra ragionevole individuare le violazioni dei diritti della difesa in base alle prove che avrebbero potuto essere opposte a tali elementi, che è la condizione richiesta dal Tribunale laddove parla di «nesso oggettivo» con un addebito sollevato nella decisione [48].

54. La Commissione, basandosi sui documenti del fascicolo, ha concluso che, nella

43 — Punto 264 della sentenza impugnata.

44 — V., in generale, punti 264 e 1116. Per il caso specifico dell'Irish si possono consultare i punti 1243-1251.

45 — Punto 262 della sentenza del Tribunale.

46 — V. punto 263 della sentenza impugnata.

47 — Indicate ai paragrafi 18, 19 e 45 della decisione.

48 — V. punto 247.

riunione degli Head Delegates del 14 gennaio 1983, la Cembureau e i soggetti che vi aderivano direttamente hanno concluso un'intesa relativa all'osservanza dei limiti dei mercati nazionali e alla regolamentazione delle vendite internazionali, che è stata confermata nelle riunioni del 19 marzo e del 7 novembre 1984. L'unica violazione dei diritti della difesa della ricorrente sarebbe consistita nell'impossibilità di utilizzare a proprio vantaggio elementi probatori che avrebbero smentito che in dette in riunioni fosse stata adottata e ratificata l'intesa in questione; o che, comprovata l'assenza dell'Irish alle riunioni, avrebbero dimostrato che essa, pur essendo presente, non aveva aderito all'accordo convenuto.

55. Una volta provato che nell'ambito di tali riunioni è stata adottata e ratificata l'intesa, l'eventuale utilizzo di elementi probatori atti a fornire una spiegazione economica alternativa del comportamento dell'Irish risultava irrilevante e quindi la loro mancata consultazione durante il procedimento amministrativo non può avere privato la ricorrente dei suoi diritti della difesa. Se si leggono con attenzione i punti 1243-1251 della sentenza, si può osservare che i documenti rimasti inaccessibili alla società erano documenti che, non potendo confutare le prove dirette utilizzate nella decisione, potevano essere considerati «estranei» e inutili alla difesa della ricorrente.

56. In altre parole, la Commissione ha dedotto da determinate prove[49] che le imprese e le associazioni che ha deciso di sanzionare erano responsabili dei comportamenti anticoncorrenziali descritti nei primi sette articoli della decisione. A sua volta, l'Irish avrebbe voluto utilizzare taluni documenti, in quanto fornivano una versione diversa dei fatti, ma la Commissione le ha impedito di accedere a tali mezzi probatori. Il Tribunale, esercitando adeguatamente i propri poteri giurisdizionali e tutelando i diritti della difesa delle parti, ha corretto la situazione e ha messo a disposizione delle ricorrenti l'intero fascicolo. Dopo avere sentito il loro parere in merito, ha concluso che i documenti in questione non giustificavano una diversa interpretazione dei fatti.

57. Tale modus operandi non comporta un'inversione dell'onere della prova, che è sempre spettato alla Commissione[50], la quale doveva dimostrare la partecipazione ai fatti dell'Irish e degli altri soggetti sanzionati. Orbene, una volta che detta istituzione aveva assolto l'obbligo che le incombeva, le imprese e le associazioni sottoposte a procedimento dovevano confutare le prove a loro carico con tutti i mezzi a loro disposizione. Il Tribunale, applicando il criterio di valutazione enunciato ai punti 241 e 247 della sentenza, il

49 — Indicate ai paragrafi 18, 19 e 45 della decisione

50 — Essa doveva infatti superare la presunzione di innocenza delle imprese e delle associazioni interessate.

Tribunale ritiene che il difetto di forma, la mancanza di accesso a quei documenti nel corso del procedimento amministrativo, sia stato irrilevante sotto il profilo dei diritti della difesa.

D — La sufficienza della motivazione per quanto riguarda le sentenze del Tribunale Solvay/Commissione e ICI/Commissione

58. Questa censura consiste in una semplice contestazione del criterio enunciato dal Tribunale nella sentenza impugnata, che ho già definito corretto ai paragrafi 44-46.

59. Alla luce delle suesposte considerazioni, i predetti motivi del ricorso dell'Irish vanno disattesi.

2 — *Un caso particolare di documento la cui consultazione è stata negata nel procedimento amministrativo: le note del sig. Toscano (primo motivo — in parte — e punto 8 del terzo motivo)*

A — Posizione delle parti

60. Nel ricorso, l'Irish insiste sul criterio di giudizio adottato dal Tribunale per esaminare se l'inadempimento formale della Commissione abbia leso i diritti della difesa delle imprese e delle associazioni sanzionate. Negli ultimi due paragrafi del primo motivo la ricorrente aggiunge che, qualora fosse stato possibile utilizzare i documenti rimasti inaccessibili, la Commissione avrebbe potuto essere influenzata in vari modi, tutti potenzialmente favorevoli alle imprese interessate.

61. A titolo di esempio l'Irish cita le note del sig. Toscano, che chiarivano l'oggetto della riunione degli Head Delegates del 14 gennaio 1983. Inoltre, il memorandum del sig. Kalogeropoulos avrebbe consentito di spiegare che la reazione di determinati produttori di cemento dinanzi al problema greco (la European Task Force o la Cembureau Task Force) costituiva la manifestazione di un accordo, più informale ma anche più antico, tra i principali produttori europei.

62. Al punto 8 del terzo motivo, la ricorrente aggiunge che le note del sig. Toscano erano pertinenti come elemento a discarico quanto meno sotto due aspetti. In primo luogo, corroboravano l'argomento relativo alla mancanza di un fine segreto nella riunione del 14 gennaio 1983; in secondo luogo, costituivano un verbale delle discussioni effettivamente svolte in detta riunio-

ne, mentre le prove documentali fatte valere dalla Commissione consistevano in meri elementi preparatori.

63. A parere della Commissione, la Corte non è competente a pronunciarsi sul modo in cui il Tribunale ha valutato i suddetti documenti.

B — Una mera differenza di vedute sui fatti

64. Benché l'Irish tenti di dimostrare il contrario, il suo argomento non travalica l'accertamento dei fatti di causa. Essa propone una diversa interpretazione dei fatti che non evidenzia in alcun modo una valutazione arbitraria o illogica delle prove da parte del Tribunale.

65. Applicando il criterio di valutazione di cui al punto 241, di cui ho già dimostrato in precedenza la legittimità, nella sentenza impugnata si dichiara che le prove svelate non erano atte a cambiare la versione dei fatti accolta dalla Commissione nella decisione. Infatti, a parere del Tribunale, le note del sig. Toscano dimostrano che nel corso della riunione degli Head Delegates del 14 gennaio 1983 sono state discusse questioni relative al settore del cemento, ma non negano che siano stati adottati accordi contrari alla libera concorrenza, circostanza che la Commissione ha desunto da prove documentali dirette[51]. Come si vede, la questione che l'Irish intende sollevare non trascende la valutazione delle prove né l'accertamento dei fatti di causa.

66. Lo stesso vale per la costituzione della European Task Force nel corso della riunione di Baden-Baden.

3 — *La valutazione della pertinenza di talune prove documentali*

A — La dichiarazione del sig. Kalogeropoulos (punto 6 del terzo motivo e punto 1 del quarto motivo)

1) Posizione delle parti

67. A parere dell'Irish, le prove documentali utilizzate dalla Commissione per adot-

51 — Indicate ai paragrafi 18, 19 e 45 della decisione. Per quanto riguarda la sentenza, v. punti 1122 e segg. (in particolare punti 1130, 1131 e 1132).

tare la decisione non la giustificano. Tale affermazione è particolarmente chiara per quanto riguarda la dichiarazione rilasciata dal sig. Kalogeropoulos, presidente del consiglio di amministrazione dell'Heracles dal 1° giugno 1986, nel cui esame il Tribunale sbaglierebbe laddove afferma che «[p]er quanto concerne il momento iniziale dell'infrazione di cui all'art. 1 della decisione impugnata, si deve porre in rilievo che la circostanza che la Commissione abbia fissato al 14 gennaio 1983, *e non prima*, la data iniziale della detta infrazione, considerata la durata trentennale dell'intesa cui fa riferimento il sig. Kalogeropoulos, *non pregiudica assolutamente le ricorrenti e non inficia il valore probatorio della dichiarazione* per quanto riguarda l'esistenza stessa di un'intesa tra produttori europei di cemento» [52].

68. L'Irish aggiunge che, in teoria, il Tribunale può avere ragione a dichiarare, al punto 906 della sentenza impugnata, che il fatto che nel 1986 esistesse da circa trent'anni tra i produttori europei di cemento un'intesa relativa all'osservanza dei limiti dei mercati interni non esclude che, in occasione di una riunione del 14 gennaio 1983, sia stato ribadito il consenso formatosi a tale riguardo. La ricorrente sostiene tuttavia che tale constatazione non può giustificare la posizione assunta dalla Commissione in merito all'esistenza di un accordo adottato nel corso della predetta riunione.

69. Per quanto riguarda le prove relative all'oggetto delle discussioni svolte nella riunione del 14 gennaio 1983, il Tribunale avrebbe confermato le valutazioni della Commissione, che, a differenza di quanto affermato nel ricorso, non sono incompatibili con la dichiarazione resa dal sig. Kalogeropoulos.

70. Anche secondo la Commissione, dinanzi al Tribunale la ricorrente non ha detto nulla in merito a tale questione; essa si è limitata ad affermare che la dichiarazione del sig. Kalogeropoulos è incompatibile con la tesi secondo cui era stato concluso un accordo il 14 gennaio 1983, durante la riunione degli Head Delegates, argomento cui è stata data risposta ai punti 904 e seguenti della sentenza.

2) Ancora una volta, una semplice valutazione della prova

71. Se si analizzano attentamente gli argomenti dell'Irish, si può constatare ch'essa si limita a dissentire dalla valutazione operata dal Tribunale in merito alla dichiarazione del sig. Kalogeropoulos, secondo cui «esisteva ed esiste tuttora un'intesa di tutti i produttori europei di cemento in base alla quale nessuno di loro deve intervenire all'interno delle frontiere nazionali degli altri» [53]. Secondo il Tribunale, tale affermazione costituisce un indizio inequivocabile dell'esistenza, da epoca ignota, di un

52 — Punto 904. Il corsivo è della ricorrente.

53 — V. punto 903 della sentenza.

patto tra i produttori europei di cemento, confermato nella riunione del 14 gennaio 1983. A suo parere, tale indeterminatezza ha indotto la Commissione a fissare l'inizio dell'infrazione alla data in cui si è svolta la detta riunione.

72. L'Irish semplicemente non condivide questa tesi, la quale non è viziata da nessuno dei difetti che, conformemente alla giurisprudenza della Corte [54], potrebbero costituire motivi d'impugnazione o, in via eccezionale, giustificare una nuova valutazione dei fatti di causa una volta constatata l'esistenza di un errore di diritto.

3) L'infondatezza di questo motivo

73. Il motivo è quindi irricevibile, ma è anche infondato. La Commissione non si è basata sulla dichiarazione del sig. Kalogeropoulos per affermare che era comprovata la continuazione dell'infrazione sanzionata all'art. 1 della decisione. Essa ha dedotto l'esistenza dell'accordo Cembureau dalle prove menzionate ai paragrafi 18, 19 e 45 della decisione. Detta dichiarazione, come rileva il Tribunale, costituisce un ulteriore indizio a conferma della deduzione, basata sulle prove indicate nei paragrafi citati della decisione, che nel corso della riunione del 14 gennaio 1983 è stata siglata un'intesa sulla ripartizione dei mercati già in vigore da tempo.

74. Come rileva la Commissione nel controricorso, non vi è alcuna contraddizione tra i fatti accertati nella decisione in base ai documenti che illustravano l'oggetto delle discussioni svolte nella riunione del 14 gennaio 1983 e la dichiarazione del presidente del consiglio di amministrazione dell'Heracles.

4) Una motivazione sufficiente

75. L'Irish sostiene che il Tribunale non ha risposto al suo argomento relativo all'irrilevanza della circostanza che esistesse da tempo un accordo di compartimentazione dei mercati al fine di dimostrare l'esistenza di un patto concluso durante la predetta riunione del 1983. È sufficiente leggere i punti 903 e seguenti della sentenza per dimostrare l'infondatezza della sua allegazione.

76. La ricorrente censura inoltre la mancata risposta al suo argomento relativo alla dimensione politica della dichiarazione resa

54 — V. supra, paragrafo 48.

dal sig. Kalogeropoulos e alle conseguenze che dovrebbero ricollegarsi a tale interpretazione. Mi richiamo al punto 907 della sentenza, in cui tale argomento riceve adeguata risposta.

77. Credo si debba rammentare che la motivazione imposta alle istituzioni della Comunità [55], soprattutto per quanto riguarda le decisioni degli organi giurisdizionali, non deve contenere un esame di tutti gli argomenti svolti dalle parti in causa, ma è sufficiente che consenta agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e che faccia sì che il giudice competente disponga degli elementi di valutazione necessari per esercitare il proprio controllo [56].

B — Le note della Blue Circle e ancora sulla dichiarazione del sig. Kalogeropoulos (punto 7 del terzo motivo e punto 5 del quarto motivo)

1) Posizione delle parti

78. L'Irish ritiene che la dichiarazione resa dal sig. Kalogeropoulos e talune note interne della Blue Circle non potessero essere utilizzate contro di lei, in quanto essa non ha partecipato alla loro redazione e non ha potuto interrogarne gli autori. Tale argomento, dedotto per la prima volta all'udienza dinanzi al Tribunale, è stato disatteso al punto 1399 della sentenza, senza essere dichiarato irricevibile. Poiché è stato respinto in quanto il procedimento amministrativo non prevede alcuna forma di *cross-examination*, a parere della ricorrente il detto giudice avrebbe violato i suoi diritti della difesa.

79. La Commissione replica facendo valere l'inammissibilità di questo motivo, trattandosi di un argomento dedotto per la prima volta all'udienza. Sostiene inoltre che, per quanto riguarda il merito, il motivo va disatteso, in quanto il diritto comunitario della concorrenza non prevede alcuna regola generale di esclusione come quella invocata dall'impresa ricorrente. Essa aggiunge che l'argomento dell'Irish è stato respinto nella sentenza non solo perché il «controinterrogatorio» non è previsto dal regolamento di procedura, bensì soprattutto perché esso è inidoneo a mettere in discussione i principali documenti da cui la Commissione ha dedotto l'esistenza dell'accordo Cembureau e la partecipazione dell'Irish.

80. La ricorrente ritiene altresì che il Tribunale non abbia risposto all'argomento secondo cui il patto cui fanno riferimento le note interne della Blue Circle non è l'ac-

55 — V. art. 253 CE.

56 — V., tra le più recenti, sentenze 19 ottobre 2000, cause riunite C-15/98 e C-105/99, Italia e Sardegna Lines/Commissione (Racc. pag. I-8855, punto 65), e 25 ottobre 2001, causa C-120/99, Italia/Consiglio (Racc. pag. I-7997, punto 28).

cordo Cembureau, adottato nella riunione degli Head Delegates del 14 gennaio 1983, né quello cui si allude nella dichiarazione resa dal sig. Kalogeropoulos.

81. A parere della Commissione, con tale motivo la ricorrente tenta di fare nuovamente valere l'esistenza di misure connesse ad un accordo diverso, cui essa non avrebbe aderito. In ogni caso, il Tribunale avrebbe risposto a tali argomenti e in particolare a quello relativo all'incompatibilità tra le importazioni dalla Germania e l'esistenza dell'accordo Cembureau.

2) Un motivo ricevibile (...)

82. È vero che l'argomento svolto al punto 7 del terzo motivo è stato dedotto per la prima volta all'udienza dinanzi al Tribunale, ma è altrettanto vero che, anziché respingerlo in quanto presentato tardivamente, detto giudice l'ha esaminato nel merito, anche se per disattenderlo.

83. La Corte non può chiudere gli occhi dinanzi ad una linea di difesa adottata in un momento inadeguato ma che il giudice di merito, che presiede il procedimento e modera il dibattito, non ha respinto in quanto intempestiva, ritenendo che la sua analisi fosse pertinente.

3) (...) ma infondato

84. Per decidere su questo motivo d'impugnazione non occorre esaminare se il «controinterrogatorio» e le conseguenze del suo mancato svolgimento siano previste nell'ambito del procedimento amministrativo comunitario in materia di concorrenza. Si tratta di una questione che, se necessario, va affrontata direttamente, in profondità e con la necessaria serenità, ma non in un caso come quello in esame, in cui essa è stata sollevata, quasi improvvisamente, in una fase processuale inadeguata e nel cui contesto non sembra indispensabile per poter accogliere le richieste della società ricorrente.

85. È possibile rispondere in un ambito correlato, in cui vengono presi in considerazione i motivi utili. Infatti, anche se, seguendo il ragionamento della ricorrente, si pervenisse alla conclusione che le note interne della Blue Circle non potevano essere utilizzate contro di lei, il senso della decisione non cambierebbe.

86. Al punto 1399 della sentenza impugnata, il Tribunale si è espresso con estrema chiarezza: il fatto che le note interne della Blue Circle non possano essere fatte valere come prova a carico non si estende agli altri documenti menzionati al paragrafo 19 della decisione, dai quali la Commissione ha dedotto, attraverso una valutazione confermata dal Tribunale, che nella riunione degli Head Delegates del 14 gennaio 1983 è stato adottato l'accordo Cembureau, successivamente ratificato nelle riunioni del 19 marzo e del 7 novembre 1984, in cui l'Irish era rappresentata [57].

87. Se pur si approvasse la sostanza di questo motivo della ricorrente, la sua richiesta non potrebbe comunque essere accolta in quanto, anche escludendo le note interne della Blue Circle dalle prove a carico, continuerebbero a sussistere altri elementi che dimostrano la responsabilità dell'Irish, così come ha dichiarato il Tribunale, titolare esclusivo del potere di valutazione delle prove.

88. In tale ipotesi, la ricorrente non potrebbe lamentarsi di avere subito un procedimento ingiusto, in quanto essa è stata sanzionata in base a prove atte a confutare la sua presunzione di innocenza: tra le altre, la lettera di convocazione della riunione del 14 gennaio 1983 e il progetto di relazione introduttiva del presidente, nonché note delle riunioni del 19 marzo e del 7 novembre 1984, prove che, secondo la Commissione e il Tribunale, contenevano informazioni che le note della Blue Circle si limitavano a confermare [58].

4) Una risposta sufficientemente motivata

89. Considerato il contenuto della sentenza impugnata, risulta incomprensibile la censura con cui l'Irish lamenta il vizio di motivazione per quanto riguarda l'efficacia probatoria delle note interne della Blue Circle e delle informazioni sui fatti ivi contenute. I punti 875-901 sono più che sufficienti.

90. In particolare, l'argomento relativo alla mancanza di identità tra il patto cui fanno riferimento dette note e l'accordo Cembureau è stato esaminato ai punti 876, 878 e 881, e quello relativo alle importazioni dalla Germania Federale al punto 897.

91. Mi sembra che la ricorrente confonda il vizio di motivazione con la motivazione

57 — V. punti 921-1095, 1344, 1345, 1350 e 1352 della sentenza, citati al punto 1399.

58 — V. paragrafo 45, punto 3, della decisione.

diversa da quella da lei richiesta. Per quanto riguarda le caratteristiche di questa condizione delle pronunce giurisdizionali, mi richiamo alle considerazioni svolte al paragrafo 77.

C — La lettera di convocazione alla riunione del 14 gennaio 1983 — il sig. Braz de Oliveira (punto 6 del quarto motivo)

1) Posizione delle parti

92. Dinanzi al Tribunale, l'Irish ha rilevato che la lettera del sig. Braz de Oliveira non era una lettera di convocazione alla riunione degli Head Delegates del 14 gennaio 1983, poiché egli non agiva in qualità di rappresentante ufficiale della Cembureau, bensì in rappresentanza dell'associazione dinanzi ad Irlanda e Danimarca, Stati con i quali condivideva un posto nel comitato esecutivo. Essa aggiunge che il Tribunale, pur avendo riconosciuto l'errore di qualificazione del documento, ha continuato ad attribuirgli un significato erroneo, per cui dev'esserne rimessa in discussione l'efficacia probatoria.

93. La Commissione rammenta che nella sentenza (punti 930-941) la lettera del sig. Braz de Oliveira è stata valutata correttamente.

2) Altra censura irricevibile e infondata

94. Questo motivo del ricorso può essere esaminato sotto due aspetti. Riguardo al primo, è chiaramente irricevibile e, quanto al secondo, è infondato.

95. L'argomento dell'Irish è volto a mettere in discussione la valutazione delle prove operata dal Tribunale ed è quindi irricevibile.

96. Il Tribunale riconosce che esistono due versioni della lettera di convocazione alla riunione. Una «ufficiale», diretta a tutti i membri dell'associazione, e una, quella firmata dal sig. Braz de Oliveira, membro delegato del comitato esecutivo della Cembureau, di cui erano destinatarie solo la Aalborg e l'Irish, dalla quale la Commissione ha dedotto che nella riunione del 14 gennaio 1983 si progettava di stabilire alcune «regole del gioco» per il mercato europeo del cemento. Il passaggio su cui la detta istituzione ha fondato la sua deduzione non compariva nella lettera «ufficiale». Il Tribunale ha dichiarato che questa seconda lettera di convocazione «non contraddice affatto il contenuto di quella del

sig. Gil Braz de Oliveira» [59], che è pertinente al fine di dimostrare lo scopo della riunione del 14 gennaio 1983 per i motivi indicati ai punti 936-941 e 977-987 della sentenza.

97. Come si può constatare, il motivo non trascende la valutazione delle prove, mentre la ricorrente non ha spiegato né indicato alcuna circostanza che giustificherebbe l'intrusione della Corte in quest'ambito per correggere il procedimento di primo grado.

98. Il motivo è infondato, se con esso l'Irish intende far valere che il Tribunale non ha risposto ai suoi argomenti su tale punto. Rinvio ai punti 930 e 941 della sentenza impugnata.

4 — *L'ammenda*

99. Dopo la dichiarazione di parziale irricevibilità, rimangono due censure dell'Irish relative alla sanzione inflitta nella decisione, che è stata ridotta dal Tribunale. La prima riguarda la distinzione operata dalla Commissione tra partecipanti diretti e partecipanti indiretti alle riunioni degli Head Delegates (terzo motivo, punto 13, e quarto motivo, punto 4), la seconda il principio di proporzionalità (terzo motivo, punto 14, terzo argomento).

100. Esaminerò congiuntamente le due censure, dopo aver esposto la posizione delle parti.

A — Terzo motivo, punto 13

101. L'Irish contesta al Tribunale il fatto di avere accolto la distinzione operata dalla Commissione tra partecipanti diretti e partecipanti indiretti alle riunioni degli Head Delegates, e dichiara che si tratta di un errore che conduce a risultati paradossali.

102. Secondo la Commissione, la questione sollevata dalla ricorrente riguarda la valutazione delle prove e non può essere esaminata in sede di impugnazione. In ogni caso, la suddetta distinzione sarebbe giustificata.

59 — V. punto 935 della sentenza.

B — Quarto motivo, punto 4

103. Con tale motivo, l'Irish contesta al Tribunale il fatto di non avere risposto al suo argomento secondo cui la distinzione tra partecipanti diretti e partecipanti indiretti produce effetti perversi. Ne fornisce il seguente esempio: la ricorrente era l'unico produttore di cemento in Irlanda; il sig. Quirke era il rappresentante irlandese alla riunione del 14 gennaio 1983, e la Commissione ha dedotto ch'egli fosse un dipendente della ricorrente, per cui la partecipazione di questa alla predetta riunione risultava indiscutibile; se, invece, all'epoca fosse esistito un altro produttore irlandese di cemento, la presenza alla riunione del sig. Quirke, anche se quest'ultimo era un dipendente dell'Irish, non avrebbe indotto a ritenere ch'egli rappresentasse la ricorrente ed essa sarebbe risultata responsabile solo dell'adozione di misure di attuazione dell'accordo Cembureau.

104. La Commissione ritiene che il Tribunale non fosse tenuto a rispondere a tale argomento, che è infondato, benché dovesse stabilire se fosse stata dimostrata l'adesione dell'Irish all'intesa.

C — Terzo motivo, punto 14, terzo argomento

105. A parere della società ricorrente, il Tribunale ha commessoun errore manifesto di valutazione al punto 4964 della sentenza impugnata, laddove dichiara che l'analisi della Commissione costituisce una valutazione pertinente del grado di responsabilità di ognuna delle ricorrenti cui è stata inflitta l'ammenda. Non è corretto affermare che coloro che partecipano in misura minore, adottando provvedimenti di attuazione insignificanti nell'ambito di un accordo anticoncorrenziale, devono essere sanzionati alla stessa stregua di coloro che hanno promosso ed attuato l'accordo in misura decisiva. Tale affermazione sarebbe contraria al principio di proporzionalità, non dissuaderebbe coloro che hanno maggiori responsabilità nell'intesa ed infliggerebbe una sanzione eccessiva alle imprese il cui grado di colpevolezza è minore.

106. La ricorrente aggiunge che il Tribunale non ha applicato i criteri stabiliti dalla Corte nella sentenza Musique diffusion française e a./Commissione [60].

107. L'Irish conclude sottolineando che il Tribunale non ha esaminato gli argomenti volti a dimostrare che il suo comportamento non poteva avere effetti diretti sulla chiusura dei mercati nazionali e che essa non avrebbe dovuto essere inclusa nel gruppo delle imprese con maggiori responsabilità. Lo stesso Tribunale ha riconosciuto che la partecipazione dell'Irish all'infrazione sanzionata all'art. 2, n. 2, descritta ai capitoli 4, 5 e 6 della decisione, era pressoché nulla, o comunque limitata, dal che avrebbe dovuto dedurre che lo era

60 — Sentenza 7 giugno 1983, cause riunite 100/80-103/80 (Racc. pag. I-1825).

anche la sua responsabilità. Tale affermazione sarebbe incompatibile con la conferma dell'ammenda.

108. La Commissione sostiene che questo argomento dell'Irish è irricevibile, in quanto non riguarda un errore di diritto, bensì il modo in cui il Tribunale ha valutato la gravità dell'infrazione e ha calcolato l'importo dell'ammenda. Essa rileva, inoltre, che detto importo è stato ridotto dalla sentenza.

109. Per quanto riguarda il merito, la Commissione afferma che l'ammenda è stata inflitta tenendo conto dell'accordo Cembureau nel suo complesso e che non sono state calcolate ammende diverse per ciascuna delle relative misure di attuazione.

D — I criteri applicati dalla Commissione per l'inflizione delle ammende

110. Per analizzare queste censure occorre esaminare la struttura del dispositivo della decisione e i criteri utilizzati per infliggere le ammende.

111. Nella decisione vengono presi in considerazione due mercati distinti, quello del cemento grigio e quello del cemento bianco. Per quanto riguarda il primo, contesta l'adozione dell'accordo Cembureau, avente per oggetto l'osservanza dei limiti dei mercati nazionali e la regolamentazione dei trasferimenti di cemento da un paese all'altro. Gli artt. 2-6 riguardano i comportamenti, bilaterali o multilaterali, intesi ad attuare o a facilitare l'esecuzione di tale accordo «unico e continuo», o a rimuovere gli ostacoli che potevano frapporsi alla sua applicazione, come ad esempio la cosiddetta «minaccia greca». L'art. 7 riguarda comportamenti anticoncorrenziali nell'ambito del mercato del cemento bianco.

112. La Commissione ha inflitto ammende separate per le infrazioni relative all'uno e all'altro di detti mercati [61].

113. Per quanto riguarda il mercato del cemento grigio, l'unico in cui attribuisce comportamenti anticoncorrenziali all'Irish, ha deciso di non sanzionare isolatamente ciascun comportamento e ha inflitto un'ammenda complessiva a ciascuna impresa, considerato il rapporto esistente tra l'accordo Cembureau e tutte le sue

61 — V. paragrafo 65, punto 7, della decisione.

misure di applicazione [62]. Tale modus operandi è legittimo ed è fondato sul potere della Commissione di pronunciarsi su più infrazioni con una sola decisione [63].

114. L'istituzione ha inoltre considerato che tutte le imprese e le associazioni destinatarie della decisione hanno aderito all'accordo Cembureau e ha indicato gli elementi utilizzati per accertare la partecipazione di ognuna di esse. Per quanto riguarda l'Irish, ha ritenuto ch'essa abbia aderito, in qualità di membro della Cembureau, all'accordo o principio relativo all'osservanza dei limiti dei mercati nazionali nel momento in cui esso è stato convenuto e approvato, e abbia partecipato anche alle disposizioni e intese convenute per completarlo e/o per concorrere alla sua applicazione [64].

115. «Tuttavia, nel quadro di questa constatazione generale ha tenuto conto del ruolo svolto da ciascuna impresa nella conclusione dell'accordo» o nelle disposizioni e intese convenute per completarlo e attuarlo. Inoltre essa ha considerato la durata di tali disposizioni e intese [65].

116. Sulla base di quanto enunciato, ha distinto due gruppi di imprese e associazioni: da un lato, quelle che hanno partecipato all'accordo Cembureau e, dall'altro, le altre imprese, la cui partecipazione è stata meno decisiva, meno grave [66].

117. Nell'ambito del primo gruppo, la Commissione ha distinto tre sottogruppi: 1) quello costituito dalle imprese e associazioni che hanno partecipato direttamente, in qualità di membri della Cembureau, all'adozione dell'accordo relativo all'osservanza dei mercati nazionali, nonché delle misure volte a proteggere direttamente tali mercati, gruppo in cui ha collocato l'Irish; 2) un secondo sottogruppo, costituito dalle imprese che, attraverso i loro più alti dirigenti, hanno assunto le funzioni di Head Delegates nella Cembureau, sia all'epoca in cui è stato concluso l'accordo sia nel periodo della sua applicazione; e 3) l'ultimo, formato dalle imprese che hanno partecipato alle misure di applicazione dell'accordo volte a proteggere i mercati nazionali [67].

62 — V. paragrafo 65, punto 8, primo trattino, della decisione.

63 — V. sentenza 16 dicembre 1975, cause riunite 40/73-48/73, 50/73, 54/73-56/73, 111/73, 113/73 e 114/73, Suiker Unie e a./Commissione (Racc. pag. 1663, punto 111). Sulla determinazione dell'importo delle ammende nelle infrazioni complesse si può consultare E. David, *La détermination du montant des amendes sanctionnant les infractions complexes: régime commun ou régime particulier?*, Revue trimestrielle de droit européen, n. 36 fascicolo 3, luglio-settembre 2000, pagg. 511-545.

64 — V. paragrafo 65, punto 3, lett. a), e punto 9, lett. a), primo trattino, della decisione.

65 — Paragrafo 65, punto 9, primo comma, della decisione. V. anche punto 4950 della sentenza. La Commissione ha «fissato un'ammenda globale per ciascuna impresa in relazione alla sua partecipazione all'accordo o principio Cembureau e alle misure di applicazione di quest'ultimo» (paragrafo 65, punto 8, secondo trattino).

66 — Paragrafo 65, punto 9, lett. a) e b), della decisione.

67 — Paragrafo 65, punto 9, lett. a), della decisione.

118. Anche nel secondo gruppo ha distinto tre tipi di responsabili: 1) le imprese che hanno partecipato solo alle disposizioni d'applicazione dell'accordo miranti a canalizzare le eccedenze di produzione verso i paesi terzi; 2) quelle che, pur avendo partecipato ai provvedimenti dell'accordo volti a proteggere direttamente i mercati nazionali, hanno tentato di sottrarsi all'applicazione del principio Cembureau, e 3) l'impresa Ciments Luxembourgeois che, pur aderendo direttamente all'associazione e pur avendo partecipato alle riunioni degli Head Delegates nel corso delle quali è stato convenuto l'accordo o principio omonimo, non ha attuato alcuna disposizione di applicazione [68].

119. La Commissione ha inflitto alle imprese e associazioni rientranti nel primo gruppo un'ammenda pari al 4% del rispettivo volume d'affari nel mercato del cemento grigio nel 1992. A quelle del secondo gruppo è stata inflitta un'ammenda pari al 2,8% dello stesso parametro [69].

120. Il Tribunale ha parzialmente accolto il ricorso dell'Irish in quanto, per determinare l'importo dell'ammenda inflittale, la Commissione ha considerato ch'essa avesse partecipato all'intesa Cembureau per 122 mesi, mentre la sua partecipazione effettiva, quale è stata accertata nel procedimento giurisdizionale, è durata 71 mesi e mezzo [70]. Orbene, tenendo conto di tale dato e applicando il metodo di calcolo utilizzato dalla Commissione, il Tribunale ha ridotto proporzionalmente l'importo dell'ammenda [71].

121. A tale modus operandi del Tribunale, che conferma la distinzione tra partecipanti diretti e partecipanti indiretti, la ricorrente, qualificandolo manifestamente erroneo e paradossale, imputa la violazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17.

122. Il motivo, così com'è formulato, è irricevibile per due ordini di motivi.

123. In primo luogo, perché la ricorrente si limita a riprodurre gli stessi argomenti esposti nel ricorso, ai quali il Tribunale ha risposto ai punti 4965 e seguenti della sentenza impugnata. Con tale motivo l'Irish non dice nulla di nuovo, nulla che non sia già stato discusso e deciso nel giudizio di merito. Essa fa valere che il Tribunale applica lo stesso criterio di determinazione delle ammende utilizzato dalla Commis-

68 — Paragrafo 65, punto 9, lett. b), della decisione.

69 — V. la lettera inviata dalla Commissione al Tribunale il 7 luglio 1998, in particolare i punti 2 e 3. V. altresì i punti 4738, 4957 e 4963 della sentenza impugnata.

70 — V. i punti 4807-4814 della sentenza, in particolare il secondo trattino del punto 4814.

71 — V. il punto 4815 e il punto 29), settimo trattino, del dispositivo della sentenza impugnata.

sione per riproporre una discussione che in realtà riguarda una critica non alla sentenza impugnata, bensì alla decisione amministrativa che infligge la sanzione.

124. In secondo luogo, perché l'argomento dell'Irish rientra nell'ambito della valutazione delle prove e nel campo delle mere ipotesi [72], giacché ciò che conta è che all'epoca dei fatti essa era l'unica impresa irlandese produttrice di cemento e la persona che guidava la delegazione del suo paese nella riunione del 14 gennaio 1983 era un suo dipendente.

125. È evidente che anche la censura dell'Irish relativa alla mancata risposta ai suoi argomenti da parte del Tribunale è manifestamente infondata. La risposta che la ricorrente considera mancante è riscontrabile nella sentenza. Al punto 4940 si fa riferimento alle censure dedotte dall'Irish a tale proposito e ai punti 4965 e seguenti si esamina, in risposta agli argomenti di tutte le parti, la correttezza giuridica del criterio adottato dalla Commissione. Per quanto riguarda l'obbligo di motivazione delle pronunce del Tribunale, mi richiamo a quanto esposto al precedente paragrafo 77, e ritengo che non occorra rispondere specificamente ad ognuna delle affermazioni delle parti. Le motivazioni implicite nella sentenza sono inoltre legittime in quanto conseguono gli scopi perseguiti attraverso tale condizione di esercizio razionale del potere di decisione.

126. Nel presente ricorso, così come negli altri cinque proposti contro la sentenza, vengono riproposte censure basate su un presunto vizio di motivazione. Non posso fare a meno di rilevare che tali doglianze, soprattutto per l'insistenza con cui vengono espresse, sono inopportune. Una sentenza che occupa quasi 1200 pagine della Raccolta, che contiene 5134 punti e in cui, con grande sforzo di sintesi, vengono ordinati, chiariti e collegati gli argomenti esposti da quarantuno ricorrenti per rispondere ad ognuno di essi, può essere qualificata come si vuole, ma non come carente di motivazione.

127. Quand'anche si sia omesso di rispondere specificamente ad uno degli argomenti addotti, tuttavia, proprio perché la sentenza costituisce un testo unico e integrato, in molti casi, come in quello sollevato dall'Irish, la risposta è implicita nel discorso generale. Quando il Tribunale afferma che la Commissione ha «legittimamente» scelto di sanzionare la partecipazione all'accordo Cembureau in quanto tale, a prescindere dai comportamenti e dal numero di misure di esecuzione adottati

72 — V. supra, paragrafo 103.

da ciascuna impresa [73], quando dichiara fondata la distinzione tra partecipanti diretti e indiretti operata dalla Commissione [74], quando statuisce che l'istituzione, pertanto, «[n]on era tenuta a valutare il ruolo specifico svolto da ciascuna [delle imprese] nei diversi fatti costitutivi di infrazione constatati nella decisione impugnata» [75] e considera che «[i]l numero di infrazioni specifiche commesse da una data impresa nell'ambito dell'accordo Cembureau non costituisce, nella fattispecie, un criterio pertinente di valutazione del suo grado di responsabilità» [76], dice all'Irish che il criterio adottato dalla Commissione non è erroneo.

E — Sul rispetto del principio di proporzionalità

128. Anche la censura relativa alla violazione del principio di proporzionalità è infondata.

129. La sanzione ha un duplice scopo: repressivo e dissuasivo. Con essa si intende punire un comportamento e dissuadere gli autori, oltre ad altri eventuali trasgressori, dal porre in essere comportamenti anticoncorrenziali. La sanzione deve quindi essere adeguata ai suddetti scopi e mantenere il giusto equilibrio affinché l'ammenda risulti proporzionata al comportamento censurato e, al contempo, esemplare.

130. Sotto il primo aspetto, quello retributivo, inteso quale corollario del principio della personalità della pena, la sanzione dev'essere proporzionata alla gravità dell'infrazione e alle altre circostanze, soggettive e oggettive, di ciascun caso. Per tale motivo, l'art. 15, n. 2, in fine, del regolamento n. 17 dispone che per determinare l'ammontare dell'ammenda occorre tenere conto, oltre che della gravità dell'infrazione, anche della sua durata.

131. La Corte ha dichiarato che la gravità delle infrazioni va accertata sulla scorta di un gran numero di elementi, come le circostanze proprie al caso di specie, il suo contesto e l'effetto dissuasivo delle ammende, e ha aggiunto che non esiste un elenco vincolante o esauriente di criteri [77].

73 — Punti 4975 e 4966.
74 — Punto 4968.
75 — Punto 4965.
76 — Punto 4966.

77 — V. sentenze Musique diffusion française e a./Commissione, citata, punto 120, e 17 luglio 1997, causa C-219/95 P, Ferriere Nord/Commissione (Racc. pag. I-4411, punto 33); v. anche ordinanza 25 marzo 1996, causa C-137/95 P, SPO e a./Commissione (Racc. pag. I-1611, punto 54).

132. Ritengo che tale valutazione debba basarsi su tre criteri fondamentali: la natura dell'infrazione, l'impatto sulla concorrenza e l'estensione geografica del mercato rilevante; ognuno di tali elementi va esaminato da un punto di vista oggettivo, quello dell'infrazione stessa, e da uno soggettivo, quello dell'impresa responsabile [78].

133. Pertanto, si devono valutare il contenuto dei comportamenti anticoncorrenziali, l'estensione del mercato su cui essi incidono e, soprattutto, il danno subito dall'ordine pubblico economico; a tal fine non si debbono trascurare aspetti quali la durata della pratica vietata, la natura sostanziale del mercato in questione, il numero e l'intensità delle misure di attuazione adottate.

134. Dal punto di vista soggettivo, quello delle imprese responsabili, rilevano circostanze quali la loro importanza relativa o la loro quota di mercato nel settore economico di cui trattasi, nonché la reiterazione di comportamenti anticoncorrenziali.

135. L'esigenza di proporzionalità tra la sanzione e la gravità dell'infrazione implica che quando un'infrazione è stata commessa da più persone [79] sia necessario esaminare, in base ai suddetti criteri, il peso relativo della partecipazione di ciascuna di esse [80]. Ciò è quanto impone il principio di uguaglianza, secondo cui l'ammenda dev'essere uguale per tutte le imprese che si trovano nella stessa situazione e comportamenti diversi non possono essere puniti con la stessa sanzione.

136. Così ha fatto il Tribunale di primo grado, confermando ed applicando i criteri utilizzati dalla Commissione per fissare l'importo delle ammende. Detti criteri, lungi dal rispondere ad una qualificazione arbitraria delle imprese e delle associazioni responsabili, costituiscono il risultato di un'analisi dettagliata della partecipazione e del comportamento di ciascuna di esse. Lo dimostrano i punti 3, 5 e 9 del paragrafo 65 della decisione, la quale comprende, non lo si deve dimenticare, una corposa prima parte contenente l'esposizione dei fatti in cui viene descritta la partecipazione delle varie imprese e associazioni interessate.

137. Tutti i comportamenti, che sono necessariamente diversi, perseguivano lo

78 — Nell'opera citata, E. David afferma che «la gravité s'apprécie selon trois critères: la nature de l'infraction, son impact sur le marché lorsqu'il est mesurable et le marché géographique et à deux niveaux: ceux de l'infraction et de l'entreprise» (la gravità si calcola secondo tre criteri: la natura dell'infrazione, il suo impatto sul mercato, quando questo sia calcolabile, e l'estensione geografica del mercato, e a due livelli: quelli dell'infrazione e dell'impresa) (pag. 522).

79 — Le infrazioni dell'art. 81 CE presuppongono per definizione un comportamento collettivo.

80 — V. le succitate sentenze Suiker Unie e a./Commissione, punto 623, e Hercules Chemicals/Commissione, punto 110.

stesso obiettivo anticoncorrenziale e pertanto potevano essere raggruppati, ai fini della sanzione, in base alla loro gravità in una o più categorie, in funzione dell'incidenza sul mercato e dell'impatto sulla libera concorrenza.

138. Non vi è nulla di irregolare in tale modus operandi, giacché, come ho già rilevato, la gravità di un'infrazione può essere valutata in base al danno che i comportamenti hanno causato all'ordine pubblico economico. Come afferma il Tribunale al punto 4966 della sentenza impugnata, ciascuna delle imprese partecipanti all'accordo Cembureau «ha tentato di garantire l'osservanza dei limiti dei mercati nazionali mediante il numero di misure ritenuto necessario, in funzione, in particolare, dei suoi interessi commerciali e della situazione geografica del suo mercato naturale. Il fatto di avere partecipato, in considerazione di tali elementi, ad un numero limitato di misure illecite non rispecchia pertanto un'adesione meno forte all'accordo Cembureau e, quindi, una responsabilità meno grave». Rispetto al danno alla concorrenza, la sua situazione era identica.

139. I motivi indicati dalla Commissione, e accolti dal Tribunale [81], per mantenere distinte le due categorie di imprese rispondono a un criterio oggettivo e razionale quale l'incidenza dei comportamenti sulla concorrenza e, in particolare, sulla compartimentazione dei mercati nazionali. Pertanto, i comportamenti descritti agli artt. 2, 3 e 4 della decisione, poiché erano volti a proteggere direttamente detti mercati, sono stati considerati più gravi, mentre quelli descritti agli artt. 5 e 6, che hanno avuto «effetti meno diretti» [82], potevano essere ritenuti meno gravi.

140. Per il resto, la censura dell'Irish si rivela irricevibile laddove essa afferma che il Tribunale non ha risposto all'argomento relativo all'inidoneità del comportamento dell'impresa ad incidere sulla chiusura dei mercati nazionali. Rinvio ai punti 4966 e 4975 della sentenza e alle considerazioni svolte ai precedenti paragrafi 125-127.

141. Analogo trattamento dev'essere riservato al motivo in quanto l'Irish tenta di convincere la Corte dell'irrilevanza della sua partecipazione ai fatti e della sua

81 — V. paragrafo 65, punto 9, della decisione e punto 4968 della sentenza.

82 — Punto 4968, in fine, della sentenza impugnata.

responsabilità per la loro realizzazione. Si tratta di una questione di fatto che esula dall'ambito di un'impugnazione.

142. Alla luce delle considerazioni che precedono, anche i motivi riguardanti l'ammenda vanno dichiarati irricevibili e infondati.

143. Il rigetto di tutti i motivi dichiarati ricevibili determina il rigetto integrale del ricorso contro la sentenza del Tribunale.

V — Sulle spese

144. Poiché la Commissione ne ha fatto richiesta, l'Irish va condannata alle spese del procedimento d'impugnazione, conformemente al combinato disposto degli artt. 122, primo comma, e 69, n. 2, primo comma, del regolamento di procedura della Corte.

VI — Conclusione

145. In base alle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di:

1) respingere integralmente i motivi del ricorso proposto dall'Irish Cement Limited contro la sentenza del Tribunale di primo grado che non sono stati dichiarati irricevibili con ordinanza 5 giugno 2002;

2) confermare la sentenza impugnata nella parte riguardante la suddetta impresa;

3) condannare la società ricorrente alle spese del presente procedimento.