Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Decima Sezione)

5 dicembre 2024*

«Rinvio pregiudiziale – Concorrenza – Intese – Articolo 101, paragrafo 1, TFUE – Accordi verticali – Restrizione "per effetto" – Accordo che prevede limitazioni relative alla garanzia automobilistica – Obbligo incombente all'autorità della concorrenza di dimostrare gli effetti anticoncorrenziali – Effetti reali ed effetti potenziali»

Nella causa C-606/23,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dall'Administratīvā apgabaltiesa (Corte amministrativa regionale, Lettonia), con decisione del 2 ottobre 2023, pervenuta in cancelleria il 4 ottobre 2023, nel procedimento

«Tallinna Kaubamaja Grupp» AS,

«KIA Auto» AS

contro

Konkurences padome,

LA CORTE (Decima Sezione),

composta da D. Gratsias, presidente di sezione, I. Jarukaitis, presidente della Quarta Sezione, e Z. Csehi (relatore), giudice,

avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

– per la «Tallinna Kaubamaja Grupp» AS e la «KIA Auto» AS, da I. Azanda, advokāte;

– per il governo lettone, da J. Davidoviča e K. Pommere, in qualità di agenti;

– per il governo spagnolo, da L. Aguilera Ruiz, in qualità di agente;

* Lingua processuale: il lettone.

– per la Commissione europea, da P. Berghe, I. Naglis e D. Viros, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocata generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che vede contrapposte la «Tallinna Kaubamaja Grupp» AS e la «KIA Auto» AS al Konkurences padome (consiglio per la concorrenza, Lettonia) in merito ad un'ammenda applicata a causa della conclusione di un accordo verticale che prevede limitazioni relative alla garanzia automobilistica.

Contesto normativo

3 A termini dell'articolo 11, paragrafo 1, del Konkurences likums (legge sulla concorrenza), del 4 ottobre 2001 (*Latvijas Vēstnesis*, 2001, n. 151):

«Sono vietati e nulli sin dalla loro conclusione gli accordi tra operatori che hanno per oggetto o per effetto di ostacolare, limitare o falsare la concorrenza nel territorio della Lettonia, ivi compresi gli accordi relativi:

(...)

7) ad atti (o astensioni) che impongono a un altro operatore di abbandonare un determinato mercato o che ostacolano l'ingresso di un altro potenziale operatore in un determinato mercato».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

4 La KIA Auto, società di diritto estone, è l'unico importatore autorizzato di veicoli del marchio KIA in Lettonia. Tale società seleziona e approva i rappresentanti autorizzati che commercializzano le automobili KIA e le riparano nell'ambito della garanzia concessa dal costruttore o dall'importatore.

5 Con decisione del 7 agosto 2014, il consiglio per la concorrenza ha inflitto alla KIA Auto, a causa di una violazione dell'articolo 11, paragrafo 1, punto 7, della legge sulla concorrenza, un'ammenda di EUR 134 514,43, di cui EUR 96 150,92 sono stati addebitati in solido alla Tallinna Kaubamaja Grupp, sua società madre.

6 Il consiglio per la concorrenza ha considerato che la KIA Auto, in qualità di importatore autorizzato dal costruttore di automobili del marchio KIA, nonché i concessionari e i riparatori autorizzati di automobili del marchio KIA (in prosieguo: i «rappresentanti autorizzati») si erano accordati su condizioni di garanzia che obbligavano o incentivavano i proprietari di automobili a

far effettuare, al fine di continuare a beneficiare della garanzia automobilistica, durante il periodo di garanzia, tutte le attività di manutenzione periodica previste dal costruttore KIA e le riparazioni non coperte dalla garanzia, presso i rappresentanti autorizzati suddetti, nonché a utilizzare pezzi di ricambio di origine KIA all'atto delle manutenzioni periodiche e delle riparazioni effettuate durante il periodo di garanzia.

7 Il consiglio per la concorrenza ha quindi constatato l'esistenza di un accordo verticale sulle condizioni di garanzia nell'ambito della rete KIA, accordo che ostacola, da una parte, l'ingresso dei riparatori indipendenti, al di fuori della garanzia, al mercato lettone, durante il periodo di garanzia dei servizi di riparazione e, dall'altra, l'ingresso dei fabbricanti indipendenti di pezzi di ricambio al mercato della distribuzione di tali pezzi in Lettonia, e che limita la concorrenza tra i distributori di pezzi di ricambio.

8 Il consiglio per la concorrenza ha qualificato l'accordo constatato come restrittivo della concorrenza per effetto, sottolineando a tale riguardo che il livello di prova applicabile non richiedeva la dimostrazione di effetti reali. Infatti, secondo il consiglio per la concorrenza, gli effetti negativi sulla concorrenza sarebbero derivati dalla natura stessa delle clausole restrittive e non sarebbe stato necessario dimostrare gli effetti che si sono effettivamente prodotti.

9 Le ricorrenti nel procedimento principale hanno proposto ricorso contro la decisione che infligge loro un'ammenda dinanzi all'Administratīvā apgabaltiesa (Corte amministrativa regionale, Lettonia), giudice del rinvio, che ha respinto il loro ricorso con una sentenza del 10 marzo 2017.

10 Le ricorrenti nel procedimento principale hanno proposto ricorso per cassazione dinanzi al Senāta Administratīvo lietu departaments (Corte suprema, sezione del contenzioso amministrativo, Lettonia), che ha annullato la sentenza del giudice del rinvio con una sentenza del 22 dicembre 2021 e ha rinviato la causa dinanzi a quest'ultimo giudice affinché statuisca di nuovo.

11 Il Senāta Administratīvo lietu departaments (Corte suprema, sezione del contenzioso amministrativo) ha ritenuto che il giudice del rinvio, nell'esaminare se la decisione che infliggeva l'ammenda avesse stabilito validamente che l'accordo era vietato in considerazione dei suoi effetti, si fosse basato su criteri di valutazione inesatti alla luce di quelli che occorre prendere in considerazione in caso di effetti restrittivi. In tal contesto, il giudice supremo ha dichiarato che il giudice del rinvio non aveva potuto valutare correttamente se tale decisione fosse sufficientemente motivata.

12 Il giudice del rinvio, fondandosi sulle osservazioni aggiuntive depositate da consiglio per la concorrenza in seguito alla sentenza del giudice supremo, fa osservare che le istruzioni impartite da questa sentenza differiscono sostanzialmente da quelle della giurisprudenza della Corte, cosicché il contenuto della restrizione della concorrenza per effetto e il livello di prova che ne deriva non possono essere considerati evidenti. Il giudice del rinvio ritiene inoltre necessario adire la Corte in via pregiudiziale per chiarire le questioni relative alla prova delle intese per effetto.

13 In particolare, come risulterebbe dalle osservazioni del consiglio per la concorrenza, si dovrebbe, ai fini dell'applicazione e interpretazione dell'articolo 101 TFUE e, di conseguenza, dell'articolo 11 della legge sulla concorrenza, adottare un orientamento analogo a quello accolto dal Tribunale dell'Unione europea nella sentenza del 10 novembre 2021, Google e Alphabet/Commissione (Google Shopping) (T-612/17, EU:T:2021:763), che riguardava una violazione dell'articolo 102 TFUE. In tale sentenza, il Tribunale avrebbe rilevato che la Commissione

europea non è tenuta a dimostrare la realizzazione effettiva di possibili conseguenze dell'eliminazione o della restrizione della concorrenza, ma è sufficiente che essa dimostri l'esistenza di effetti potenziali. Quindi, da tale sentenza deriverebbe che, all'atto della valutazione degli effetti di un accordo sulla concorrenza, non occorre ridurre la totalità delle circostanze pertinenti del caso di specie alla constatazione di effetti negativi specifici e misurabili sulla concorrenza, in quanto tale orientamento eliminerebbe di fatto la possibilità per l'autorità garante della concorrenza interessata di porre fine alle restrizioni della concorrenza che non avrebbero ancora prodotto effetti negativi concretamente individuabili.

14 Ciò premesso, l'Administratīvā apgabaltiesa (Corte amministrativa regionale) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'autorità garante della concorrenza, ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, debba dimostrare l'esistenza di effetti restrittivi della concorrenza reali e concreti (*actual/real restrictive effects on competition*) ai fini della valutazione di un accordo vietato che prevede restrizioni per quanto riguarda la garanzia per gli autoveicoli, che obbligano o incentivano i proprietari di autoveicoli ad effettuare la riparazione e la manutenzione di questi ultimi solo presso rappresentanti autorizzati del costruttore automobilistico e ad utilizzare i pezzi di ricambio originali di detto costruttore in occasione della manutenzione periodica affinché la garanzia dell'autoveicolo resti valida.

2) Se, ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, ai fini della valutazione dell'accordo di cui alla prima questione, sia sufficiente che l'autorità garante della concorrenza dimostri solo l'esistenza di potenziali effetti restrittivi della concorrenza (*potential restrictive effects on competition*)».

Sulla competenza della Corte

15 Il giudice del rinvio osserva che l'applicazione dell'articolo 11, paragrafo 1, della legge sulla concorrenza non deve differire da quella dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, in quanto le due disposizioni suddette istituiscono un contesto giuridico in sostanza analogo. Si dovrebbe, di conseguenza, tener conto delle considerazioni della Corte riguardo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE.

16 Secondo una giurisprudenza costante, nell'ambito della cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolarità del caso, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria decisione sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, allorché le questioni sollevate riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire (sentenza del 18 novembre 2021, Visma Enterprise, C-306/20, EU:C:2021:935, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

17 Tuttavia, sempre secondo costante giurisprudenza, spetta alla Corte esaminare le condizioni in presenza delle quali essa viene adita dal giudice nazionale, al fine di verificare la propria competenza (sentenza del 18 novembre 2021, Visma Enterprise, C-306/20, EU:C:2021:935, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).

18 Al riguardo, occorre ricordare che la Corte si è ripetutamente dichiarata competente a statuire sulle domande di pronuncia pregiudiziale vertenti su disposizioni del diritto dell'Unione in situazioni in cui i fatti del procedimento principale si collocavano al di fuori della sfera di applicazione del diritto medesimo, ma nelle quali le suddette disposizioni erano state rese applicabili dalla normativa nazionale, la quale si uniformava, per le soluzioni date a fattispecie puramente interne, a quelle adottate dal diritto dell'Unione (sentenza del 18 novembre 2021, Visma Enterprise, C-306/20, EU:C:2021:935, punto 44 e giurisprudenza ivi citata).

19 Una siffatta competenza è giustificata dall'interesse manifesto dell'ordinamento giuridico dell'Unione a che, al fine d'evitare future divergenze d'interpretazione, le disposizioni riprese dal diritto dell'Unione ricevano un'interpretazione uniforme (sentenza del 13 ottobre 2022, Baltijas Starptautiskā Akadēmija e Stockholm School of Economics in Riga, C-164/21 e C-318/21, EU:C:2022:785, punto 35, e giurisprudenza ivi citata).

20 Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio risulta che l'articolo 11, paragrafo 1, della legge sulla concorrenza stabilisce un quadro normativo identico a quello previsto dall'articolo 101, paragrafo 1, TFUE e che detto articolo 11, paragrafo 1, viene interpretato, nell'ordinamento giuridico lettone, come l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE. Inoltre, occorre ricordare che la Corte si è già dichiarata competente a statuire su domande di pronuncia pregiudiziale vertenti sull'interpretazione dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE in situazioni in cui l'articolo 11, paragrafo 1, della legge sulla concorrenza trovava applicazione indipendentemente dalla questione se esistesse un'incidenza sul commercio tra gli Stati membri (v., in tal senso, sentenza del 18 novembre 2021, Visma Enterprise, C-306/20, EU:C:2021:935, punto 47 e giurisprudenza ivi citata).

21 Ne consegue che la Corte è competente a statuire, nella presente causa, sulle questioni relative all'interpretazione dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE.

Sulle questioni pregiudiziali

22 Con tali questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE debba essere interpretato nel senso che impone all'autorità garante della concorrenza di uno Stato membro di dimostrare l'esistenza di effetti restrittivi concreti e reali sulla concorrenza, all'atto di valutare se un accordo, che prevede limitazioni della garanzia per le automobili atte a obbligare o incentivare i proprietari di automobili a farle riparare e farne effettuare la manutenzione unicamente presso i rappresentanti autorizzati del costruttore degli autoveicoli, nonché a utilizzare i pezzi di ricambio originali del costruttore degli autoveicoli ai fini della loro manutenzione periodica, affinché la garanzia delle automobili resti valida, possa essere qualificato come restrizione della concorrenza per effetto, ai sensi di tale disposizione, oppure se sia sufficiente in tal senso che essa dimostri l'esistenza di effetti restrittivi potenziali sulla concorrenza.

23 A tal proposito va ricordato che, in forza dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, sono incompatibili con il mercato interno e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto e per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato interno.

24 Per poter considerare, in un caso determinato, che un accordo, una decisione di un'associazione di imprese o una pratica concordata ricade nel divieto sancito dall'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, occorre dimostrare, secondo i termini stessi di tale disposizione, che detto comportamento ha per oggetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza, o che detto comportamento ha un simile effetto (sentenza del 21 dicembre 2023, International Skating Union/Commissione, C-124/21 P, EU:C:2023:1012, punto 98 e giurisprudenza ivi citata).

25 A tal fine, occorre esaminare, in un primo tempo, l'oggetto del comportamento in questione. Qualora, al termine di questo esame, risulti che detto comportamento ha un oggetto anticoncorrenziale, non è necessario procedere all'esame del suo effetto sulla concorrenza. Solo nel caso in cui non possa ritenersi che il comportamento in parola abbia un oggetto anticoncorrenziale è necessario procedere, in un secondo tempo, all'esame di tale effetto (sentenza del 21 dicembre 2023, International Skating Union/Commissione, C-124/21 P, EU:C:2023:1012, punto 99 e giurisprudenza ivi citata).

26 L'esame che occorre effettuare varia a seconda che verta sulla questione se il comportamento di cui trattasi abbia per «oggetto» o per «effetto» di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza, in quanto ciascuna di queste due nozioni è soggetta a un regime giuridico e probatorio diverso (sentenza del 21 dicembre 2023, International Skating Union/Commissione, C-124/21 P, EU:C:2023:1012, punto 100 e giurisprudenza ivi citata).

27 Nel caso di specie, il giudice del rinvio, che parte dalla premessa, la cui fondatezza spetta al medesimo verificare, secondo la quale l'accordo su cui verte il procedimento principale non ha per oggetto una restrizione della concorrenza, precisa che gli incombe valutare se detto accordo abbia un effetto anticoncorrenziale.

28 A tale riguardo, deriva da costante giurisprudenza che la nozione di comportamento avente un «effetto» anticoncorrenziale comprende ogni comportamento che non possa essere considerato come avente un «oggetto» anticoncorrenziale, purché sia dimostrato che tale comportamento ha per effetto attuale o potenziale di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza, e ciò in modo sensibile (sentenza del 21 dicembre 2023, International Skating Union/Commissione, C-124/21 P, EU:C:2023:1012, punto 109 e giurisprudenza ivi citata).

29 A tal fine, occorre considerare il gioco della concorrenza nel concreto quadro in cui si svolgerebbe in assenza dell'accordo, della decisione di un'associazione di imprese o della pratica concordata in questione (sentenze del 18 novembre 2021, Visma Enterprise, C-306/20, EU:C:2021:935, punto 74, e del 21 dicembre 2023, International Skating Union/Commissione, C-124/21 P, EU:C:2023:1012, punto 110 e giurisprudenza ivi citata), definendo il mercato o i mercati sui quali detto comportamento può produrre effetti, e poi determinando questi ultimi, siano essi reali o potenziali. Tale esame implica a sua volta di tener conto di tutte le circostanze rilevanti.

30 La valutazione degli effetti di un accordo tra imprese alla luce dell'articolo 101 TFUE comporta quindi la necessità di considerare la situazione concreta in cui tale accordo si inquadra, in particolare il contesto economico e giuridico nel quale operano le imprese interessate, la natura dei beni o dei servizi coinvolti e le condizioni reali del funzionamento e della struttura del mercato o dei mercati in questione. Ne consegue che lo scenario controfattuale, previsto a partire dalla mancanza di detto accordo, deve essere realistico e credibile (sentenza del 27 giugno 2024, Commissione/Servier e a., C-176/19 P, EU:C:2024:549, punto 341 e giurisprudenza ivi citata).

31 A tal proposito, la Corte ha già avuto occasione di precisare che la ricostruzione dello scenario controfattuale ha lo scopo di dimostrare le possibilità realistiche di comportamento degli operatori economici in assenza dell'accordo di cui trattasi e di determinare, così, il probabile gioco del mercato nonché la struttura di quest'ultimo in assenza di tale accordo [sentenze del 30 gennaio 2020, Generics (UK) e a., C-307/18, EU:C:2020:52, punto 120, nonché del 18 novembre 2021, Visma Enterprise, C-306/20, EU:C:2021:935, punto 76].

32 Tuttavia, il carattere sia realistico sia credibile dello scenario controfattuale non mette in discussione la possibilità di tenere conto degli effetti puramente potenziali di un accordo tra imprese per indagare se tale accordo sia costitutivo di una restrizione della concorrenza per effetto. A tale riguardo, la Corte ha in particolare dichiarato che il fatto di considerare che, quando un accordo tra imprese è stato attuato, non si possa tener conto dei suoi effetti potenziali per valutarne gli effetti restrittivi sulla concorrenza traviserebbe al contempo le caratteristiche del metodo controfattuale inerente alla valutazione di una restrizione della concorrenza per effetto e la giurisprudenza secondo cui gli effetti restrittivi della concorrenza possono essere sia attuali che potenziali, ma devono essere sufficientemente sensibili (v., in tal senso, sentenza del 27 giugno 2024, Commissione/Servier e a., C-176/19 P, EU:C:2024:549, punti da 345 a 353).

33 È quindi sufficiente, in seguito a una valutazione adeguata del gioco della concorrenza nel quadro concreto in cui si sarebbe svolto senza l'accordo di cui trattasi, poter constatare effetti restrittivi potenziali sulla concorrenza che siano sufficientemente sensibili (v., in tal senso, sentenze del 28 maggio 1998, Deere/Commissione, C-7/95 P, EU:C:1998:256, punti 77 e 78, nonché del 28 maggio 1998, New Holland Ford/Commissione, C-8/95 P, EU:C:1998:257, punti 91 e 92).

34 In tal contesto, spetta al giudice del rinvio valutare se il consiglio per la concorrenza abbia correttamente esaminato il modo in cui si sarebbe svolto il gioco della concorrenza nel quadro concreto in cui avrebbe avuto luogo senza gli effetti dell'accordo di cui trattasi, definendo i mercati in cui tale accordo produce effetti e individuando tali effetti sensibili, siano essi reali o potenziali.

35 Inoltre, la Corte ha dichiarato, ai punti 65 e 66 della sentenza del 6 ottobre 2015, Post Danmark (C-23/14, EU:C:2015:651), che, per accertare il carattere abusivo di una pratica valutata sotto il profilo dell'articolo 82 CE (divenuto articolo 102 TFUE), l'effetto anticoncorrenziale di quest'ultima sul mercato deve sussistere, ma non deve essere necessariamente concreto, in quanto è sufficiente la dimostrazione di un effetto anticoncorrenziale potenziale idoneo a precludere l'accesso al mercato a concorrenti di efficienza quantomeno pari all'impresa già in posizione dominante.

36 Così, l'interpretazione dell'articolo 101 TFUE, come accolta dalla giurisprudenza citata ai punti 28 e 33 della presente sentenza, secondo cui è sufficiente dimostrare l'esistenza di effetti anticoncorrenziali potenziali, segnatamente effetti idonei a ostacolare l'ingresso di concorrenti potenziali nel mercato, corrisponde a quella dell'articolo 102 TFUE, accolta dalla giurisprudenza citata al punto precedente della presente sentenza.

37 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni pregiudiziali dichiarando che l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non impone all'autorità garante della concorrenza di uno Stato membro di dimostrare l'esistenza di effetti restrittivi concreti e reali sulla concorrenza, all'atto di valutare se un accordo che prevede limitazioni della garanzia sulle automobili, atte a obbligare o incentivare i proprietari delle automobili a farle riparare e a farne effettuare la manutenzione unicamente presso i

rappresentanti autorizzati del costruttore automobilistico, nonché a utilizzare i pezzi di ricambio originali del costruttore automobilistico per la loro manutenzione periodica affinché la garanzia automobilistica resti valida, possa essere qualificato come restrizione della concorrenza per effetto, ai sensi di tale disposizione. È sufficiente che tale autorità accerti, conformemente alla disposizione suddetta, l'esistenza di effetti restrittivi potenziali sulla concorrenza, purché siano sufficientemente sensibili.

Sulle spese

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

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

L'articolo 101, paragrafo 1, TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non impone all'autorità garante della concorrenza di uno Stato membro di dimostrare l'esistenza di effetti restrittivi concreti e reali sulla concorrenza, all'atto di valutare se un accordo che prevede limitazioni della garanzia sulle automobili, atte a obbligare o incentivare i proprietari delle automobili a farle riparare e a farne effettuare la manutenzione unicamente presso i rappresentanti autorizzati del costruttore automobilistico, nonché a utilizzare i pezzi di ricambio originali del costruttore automobilistico per la loro manutenzione periodica affinché la garanzia automobilistica resti valida, possa essere qualificato come restrizione della concorrenza per effetto, ai sensi di tale disposizione. È sufficiente che tale autorità accerti, conformemente alla disposizione suddetta, l'esistenza di effetti restrittivi potenziali sulla concorrenza, purché siano sufficientemente sensibili.

Firme