SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione ampliata)
22 ottobre 1997 *

Nelle cause riunite T-213/95 e T-18/96,

Stichting Certificatie Kraanverhuurbedrijf (SCK), fondazione di diritto olandese, con sede in Culemborg (Paesi Bassi),

Federatie van Nederlandse Kraanverhuurbedrijven (FNK), associazione di diritto olandese, con sede in Culemborg (Paesi Bassi),

con gli avv. ti Martijn van Empel, del foro di Amsterdam, e Thomas Janssens, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio legale dell'avv. Marc Loesch, 11, rue Goethe,

ricorrenti,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Wouter Wils, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

* Lingua processuale: l'olandese.

sostenuta nella causa T-18/96 da

Van Marwijk Kraanverhuur BV, società di diritto olandese, con sede in Zoetermeer (Paesi Bassi),

Kraanbedrijf Nijdam BV, società di diritto olandese, con sede in Groningen (Paesi Bassi),

Kranen, Transport & Montage's Gilde NV, società di diritto olandese, con sede in Geldermalsen (Paesi Bassi),

Wassink Transport Arnhem BV, società di diritto olandese, con sede in Arnhem (Paesi Bassi),

Koedam Kraanverhuur BV, società di diritto olandese, con sede in Vianen (Paesi Bassi),

Firma Huurdeman Kraanwagenverhuurbedrijf, società di diritto olandese, con sede in Hoevelaken (Paesi Bassi),

Datek NV, società di diritto belga, con sede in Genk (Belgio),

Thom Hendrickx, residente in Turnhout (Belgio),

con gli avv. ti August Braakman, del foro di Rotterdam, e Willem Sluiter, del foro dell'Aia, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. Michel Molitor, 14A, rue des Bains,

intervenienti,

aventi ad oggetto, nella causa T-213/95, una domanda di condanna della Commissione, ai sensi degli artt. 178 e 215 del Trattato CE, al risarcimento del danno arrecato alle ricorrenti per effetto di un comportamento illegittimo e, nella causa T-18/96, una domanda di annullamento della decisione della Commissione 29 novembre 1995, 95/551/CE, relativa ad un procedimento a norma dell'articolo 85 del trattato CE (IV/34.179, 34.202, 34.216 — Stichting Certificatie Kraanverhuurbedrijf e Federatie van Nederlandse Kraanverhuurbedrijven; GU L 312, pag. 79),

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Quarta Sezione ampliata),

composto dal signor K. Lenaerts, presidente, dalla signora P. Lindh, dai signori J. Azizi, J. D. Cooke e M. Jaeger, giudici,

cancelliere: J. Palacio González, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 4 giugno 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

I fatti e il procedimento

1 Le controversie in esame vertono sul noleggio di gru mobili nei Paesi Bassi. Le gru mobili sono quelle che possono spostarsi liberamente sul cantiere. Per questa caratteristica si distinguono dalle gru a torre, che sono montate su rotaie e consentono solo spostamenti longitudinali. Le gru mobili sono principalmente impiegate nella costruzione, nell'industria petrolchimica e nel settore dei trasporti.

2 Per ragioni tecniche, il raggio d'azione di una gru mobile è limitato a 50 km. Il settore del noleggio di gru mobili si contraddistingue inoltre per la stipulazione di contratti nell'imminenza dell'inizio dei lavori («overnight contracting»). Allorché ad un'impresa di noleggio di gru perviene una richiesta di prestazione da eseguirsi entro brevissimo termine, essa decide, in considerazione dell'ubicazione del cantiere e della disponibilità del proprio parco gru, o di destinarvene una del proprio parco oppure di noleggiarne una presso una ditta in prossimità del cantiere.

3 La fondazione Keuring Bouw Machines (in prosieguo: la «Keboma»), costituita nel 1982 dal ministero olandese degli Affari sociali, controlla, prima che entrino in servizio nei Paesi Bassi, se le gru sono conformi alle prescrizioni di legge in materia di sicurezza stabilite dall'Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet, legge sulle condizioni di lavoro), dal Veiligheidsbesluit voor fabrieken of werkplaatsen (decreto sulla sicurezza nelle fabbriche e nei laboratori), dal Veiligheidsbesluit restgroepen (decreto sulla sicurezza nei luoghi di lavoro non contemplati negli altri decreti), e

in vari regolamenti ministeriali ed altre pubblicazioni dell'ispezione del lavoro. La Keboma è l'unico ente ufficiale autorizzato ad effettuare l'ispezione e il collaudo delle gru mobili. Questo obbligo di ispezione prima dell'omologazione non si applica più, in virtù della direttiva del Consiglio 14 giugno 1989, 89/392/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle macchine (GU L 183, pag. 9; in prosieguo: la «direttiva 89/392»), a decorrere dal 1° gennaio 1993 alle gru contrassegnate con il marchio CE e accompagnate da una dichiarazione CE di conformità ai sensi della detta direttiva. Le gru devono essere sottoposte a controlli effettuati dalla Keboma tre anni dopo la prima entrata in servizio e, dopo questo secondo collaudo, ogni due anni.

4 La Federatie van Nederlandse Kraanverhuurbedrijven (in prosieguo: la «FNK») è l'associazione di categoria, costituita il 13 marzo 1971, nel cui ambito si sono riunite le imprese olandesi per il noleggio delle gru. La finalità, secondo lo statuto della FNK, è quella di tutelare gli interessi delle imprese di noleggio di gru, specie degli aderenti alla FNK, e di promuovere i contatti e la collaborazione tra i membri nel senso più ampio. I membri della FNK dispongono di 1 552 gru su un parco di circa 3 000 gru destinate al noleggio nei Paesi Bassi. L'art. 3 del regolamento interno della FNK conteneva, dal 15 dicembre 1979 al 28 aprile 1992, una clausola che obbligava gli aderenti a rivolgersi anzitutto agli altri membri per il noleggio e la fornitura di gru a noleggio (in prosieguo: la «clausola preferenziale») e a praticare tariffe «accettabili». La FNK ha redatto e pubblicato listini consigliati e stime preventive per il noleggio di gru da parte delle imprese edilizie. Inoltre si sono stabiliti listini di compensazione per la fornitura a noleggio tra gli aderenti alla FNK di conserva tra le imprese che noleggiano gru.

5 La Stichting Certificatie Kraanverhuurbedrijf (in prosieguo: la «SCK») è una fondazione costituita nel 1985 da rappresentanti di imprese che noleggiano gru e da imprese edilizie la cui finalità è quella di promuovere e di mantenere la qualità delle imprese che noleggiano gru. A questo scopo la SCK ha istituito un sistema di certificazione con il quale rilascia certificati alle imprese che rispondono ad una gamma di requisiti prescritti per la gestione di un'impresa di noleggio di gru e per l'impiego e la manutenzione delle gru. Questo sistema di certificazione fornirebbe alle imprese edilizie una garanzia che il noleggiatore possiede i requisiti prescritti e quindi è superfluo ogni ulteriore accertamento diretto. L'art. 7, secondo trattino,

del regolamento relativo alla certificazione delle imprese di noleggio di gru della SCK vieta alle imprese cui è stato rilasciato il certificato di conformità di noleggiare gru presso imprese non riconosciute dalla SCK (in prosieguo: il «divieto di noleggio»). Dal 20 gennaio 1989 la SCK è stata ufficialmente riconosciuta dal Raad voor de Certificatie (consiglio di certificazione), ente olandese che autorizza gli enti di certificazione, che ha constatato che la SCK rispondeva ai requisiti fissati in base alle norme europee EN 45011, che stabiliscono i criteri ai quali gli enti di certificazione devono rispondere. In virtù dell'art. 2, n. 5, dei criteri di riconoscimento del consiglio di certificazione, l'ente che rilascia certificati deve vegliare a che le condizioni di certificazione siano del pari soddisfatte in caso di subappalto. L'ente dispone delle possibilità seguenti per adempiere questo obbligo: o controlla direttamente i subappaltanti (art. 2, punto 5, A 1), oppure riesamina i controlli dei subappaltanti effettuati dall'impresa autorizzata (art. 2, punto 5, A 2 e A 3).

6 Il 13 gennaio 1992 la M. W. C. M. Van Marwijk (in prosieguo: la «Van Marwijk») e dieci altre imprese hanno presentato alla Commissione una denuncia nonché una domanda di provvedimenti provvisori. Dette imprese ritenevano che le ricorrenti contravvenissero alle regole di concorrenza del Trattato CE in quanto escludevano le imprese non riconosciute dalla SCK dal noleggio di gru mobili e prescrivevano i prezzi per la fornitura di gru a noleggio.

7 Lo statuto della SCK e il suo regolamento sulla certificazione delle imprese di noleggio di gru sono stati trasmessi alla Commissione il 15 gennaio 1992. Lo statuto e i regolamenti interni della FNK sono stati trasmessi il 6 febbraio 1992. In entrambi i casi si sollecitava un'attestazione negativa e, in subordine, un'esenzione a norma dell'art. 85, n. 3, del Trattato.

8 In esito ad un'azione promossa dalle imprese denuncianti dinanzi ai tribunali olandesi, il presidente dell'Arrondissementsrechtbank di Utrecht ha ingiunto alla FNK, con ordinanza d'urgenza 11 febbraio 1992, di abrogare la clausola di preferenza nonché il sistema di listini raccomandati (applicabili alle operazioni di noleggio di gru alle imprese edilizie) e delle tariffe di compensazione (per i contratti di noleggio in subappalto). Imponeva alla SCK di disapplicare il divieto di noleggio.

Detta ordinanza è stata annullata il 9 luglio 1992, sempre in sede di procedimento sommario, dal Gerechtshof di Amsterdam, che ha ritenuto in particolare che non fosse evidente ed assolutamente certo che le disposizioni in questione non avessero praticamente alcuna possibilità di ottenere un esonero dalla Commissione. La SCK ha ripristinato il divieto di noleggio il giorno della pronuncia della sentenza del Gerechtshof di Amsterdam. La FNK ha invece rinunciato a partecipare in futuro all'elaborazione dei listini consigliati o delle tariffe di compensazione.

9 Il 16 dicembre 1992 la Commissione ha formalmente comunicato alle ricorrenti le censure loro mosse. Con la comunicazione inoltre si informavano le ricorrenti dell'intenzione della Commissione di sopprimere, conformemente all'art. 15, n. 6, del regolamento 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento di applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato (GU 1962, n. 13, pag. 204; in prosieguo: il «regolamento n. 17»), l'immunità dalle ammende contemplata dall'art. 15, n. 5, dello stesso regolamento.

10 Il 3 febbraio 1993 le ricorrenti hanno inviato alla Commissione la loro risposta alla comunicazione degli addebiti. In detta risposta hanno in particolare chiesto che venisse indetta un'audizione.

11 Con lettera 4 giugno 1993, la Commissione le informava che il procedimento a norma dell'art. 15, n. 6 del regolamento n. 17 avrebbe potuto essere archiviato solo se fosse stato revocato il divieto di noleggio.

12 Le società denuncianti hanno nuovamente adito il presidente dell'Arrondissementsrechtbank di Utrecht, che ha deciso, con ordinanza in sede di procedimento sommario 6 luglio 1993, che il divieto di noleggio non poteva più venire applicato, dato che nel frattempo la Commissione aveva reso noto il suo orientamento sulle disposizioni in questione e detto divieto non avrebbe avuto alcuna probabilità di godere di esenzione da parte della Commissione.

13 Con lettera 29 settembre 1993 la Commissione ha informato le ricorrenti che sarebbe stata indetta l'audizione richiesta prima della decisione definitiva, conformemente all'art. 85 del Trattato, tuttavia un'audizione del genere non era prescritta per l'adozione di una decisione a norma dell'art. 15, n. 6, del regolamento n. 17.

14 L'ordinanza dell'Arrondissementsrechtbank di Utrecht 6 luglio 1993 è stata confermata dal Gerechtshof di Amsterdam con sentenza 28 ottobre 1993. Quest'ultima sentenza si fondava in particolare su una lettera non datata del signor Giuffrida, della direzione generale Concorrenza (DG IV) della Commissione, inviata alle ditte denuncianti con copia conforme al patrono delle ricorrenti. Queste sostengono di aver avuto comunicazione della lettera il 22 settembre 1993. L'autore di detta lettera scriveva: «Posso confermare che un progetto di decisione a norma dell'art. 15, n. 6, del regolamento n. 17 dev'essere presentato per approvazione alla Commissione nell'ambito di una procedura scritta al termine della presente settimana, non appena saranno disponibili tutte le versioni linguistiche necessarie. L'approvazione dei servizi interessati è già stata rilasciata (...) Il mio servizio prevede che dovrebbe essere possibile effettuare la comunicazione ufficiale della decisione (alle ricorrenti) nella prima metà di ottobre 1993».

15 Il 4 novembre 1993 la SCK ha diffuso un comunicato con il quale rendeva noto che il divieto di noleggio sarebbe stato sospeso in attesa che la Commissione adottasse una decisione definitiva.

16 Il 13 aprile 1994 la Commissione ha emanato una decisione a norma dell'art. 15, n. 6, del regolamento n. 17.

17 Con lettera 3 giugno 1994 le ricorrenti hanno messo in mora la Commissione, chiedendole l'emanazione di una decisione definitiva entro il 3 agosto 1994.

18 Con lettera 27 giugno 1994 il signor Ehlermann, allora direttore generale della DG IV, ha informato le ricorrenti che «la data del 3 agosto 1994, stabilita per l'adozione della decisione finale era assolutamente irrealistica», ma che «l'adozione della decisione definitiva era considerata pratica urgente».

19 In risposta ad una lettera 3 agosto 1994 delle ricorrenti, la Commissione ha comunicato, con lettera 9 agosto 1994, che la comunicazione degli addebiti del dicembre 1992 riguardava esclusivamente l'instaurazione di un procedimento preliminare all'adozione di una decisione fondata sull'art. 15, n. 6, del regolamento n. 17. Annunciava che la decisione definitiva sarebbe stata preceduta dall'adozione di una nuova comunicazione degli addebiti, dopo di che le ricorrenti avrebbero avuto la possibilità di essere ascoltate.

20 Il 21 ottobre 1994 è stata emanata una nuova comunicazione degli addebiti nei confronti delle ricorrenti, nell'ambito di un procedimento ex art. 85 del Trattato.

21 Il 21 dicembre 1994 le ricorrenti hanno inviato alla Commissione la loro risposta a detta comunicazione. In questa risposta hanno nuovamente diffidato la Commissione, sollecitando un'azione immediata e hanno rinunciato all'indizione di un'audizione.

22 Il 27 novembre 1995 hanno presentato un ricorso per risarcimento danni dinanzi al Tribunale (causa T-213/95). Con memoria separata hanno pure chiesto provvedimenti urgenti (causa T-213/95 R). Le ricorrenti hanno rinunciato agli atti per quest'ultimo procedimento e, con ordinanza 24 gennaio 1996, il presidente ha cancellato dai ruoli la causa T-213/95 R. Le spese sono state riservate.

23 Il 29 novembre 1995 la Commissione ha adottato la decisione 95/551/CE, relativa ad un procedimento a norma dell'articolo 85 del Trattato CE (IV/34.179, 34.202, 34.216 — Stichting Certificatie Kraanverhuurbedrijf e Federatie van Nederlandse

Kraanverhuurbedrijven, GU L 312, pag. 79; in prosieguo: la «decisione controversa»). Vi si constata che la FNK ha contravvenuto all'art. 85, n. 1, del Trattato dal 15 dicembre 1979 al 28 aprile 1992, essendosi avvalsa di un sistema di tariffe raccomandate e di compensazione grazie al quale i suoi aderenti potevano prevedere le rispettive politiche in materia di prezzi (art. 1). Constata inoltre che la SCK ha contravvenuto all'art. 85, n. 1, del Trattato dal 1° gennaio 1991 al 4 novembre 1993 (salvo il periodo tra il 17 febbraio e il 9 luglio 1992), avendo vietato alle imprese aderenti di prendere a noleggio gru presso imprese non aderenti alla SCK (art. 3). Inoltre impone alle ricorrenti di porre immediatamente fine a dette infrazioni (artt. 2 e 4) ed infligge un'ammenda di 11 500 00 ECU alla FNK ed un'ammenda di 300 000 ECU alla SCK (art. 5).

24 Con lettera 11 gennaio 1996, le ricorrenti hanno chiesto di poter consultare la documentazione per presentare un ricorso avverso detta decisione, ma la Commissione, con lettera 15 gennaio 1996, ha risposto con un diniego.

25 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 6 febbraio 1996, esse hanno presentato un ricorso per annullamento della decisione controversa (causa T-18/96). Hanno pure presentato, con memoria separata, una domanda di provvedimenti urgenti (causa T-18/96 R).

26 Per il periodo che va fino alla pronuncia della sentenza del Tribunale nella causa T-18/96, le ricorrenti sono giunte ad un accordo con la Commissione il 25 marzo 1996 per quanto riguarda la modifica della clausola di divieto di noleggio. Nella versione modificata dell'art. 7, secondo trattino, del regolamento relativo alla certificazione delle imprese che noleggiano gru, le imprese cui è stato rilasciato il certificato di conformità dalla SCK possono utilizzare solo «gru munite di una targhetta di certificazione valida, in base ad una certificazione preliminare operata o dalla fondazione o da un altro istituto di certificazione — olandese o straniero — autorizzato a certificare le imprese per noleggio di gru e che applica manifestamente criteri equivalenti, salvo se può essere dimostrato in base a documenti (comprese le telecopie) che il committente non ha ritenuto opportuno accettare, al momento dell'assegnazione dell'appalto, che l'impresa di noleggio gru (terzo) della

quale si è avvalsa nella fattispecie fosse o meno certificata» (lettera 25 marzo 1996 della Commissione alle ricorrenti).

27 Il presidente del Tribunale ha respinto la domanda di provvedimento urgente nella causa T-18/96 R con ordinanza 4 giugno 1996 (Racc. pag. II-407). Le spese del procedimento urgente sono state riservate. Il ricorso avverso l'ordinanza del Tribunale è stato respinto con ordinanza del presidente della Corte 14 ottobre 1996 (Racc. pag. I-4971).

28 Con lettera 9 luglio 1996 inviata al presidente del Tribunale nell'ambito della causa T-18/96 le ricorrenti hanno invitato il Tribunale a disporre, in virtù dell'art. 65, lett. b), del regolamento di procedura e, in subordine, in virtù dell'art. 64, n. 3, lett. d), dello stesso regolamento, la produzione del fascicolo della Commissione relativo alle pratiche SCK e FNK, recante i numeri IV-34.179, 34.202 e 34.216, ivi compresi i documenti interni della Commissione relativi alle consultazioni in materia tra la direzione generale industria DG III e la DG IV, nonché eventuali altri fascicoli sui quali sia fondata la decisione controversa.

29 Con ordinanza 4 ottobre 1996, il presidente della Quarta Sezione ampliata ha ammesso la Van Marwijk e sette altre imprese noleggiatrici di gru mobili ad intervenire a sostegno della Commissione nella causa T-18/96.

30 Con ordinanza 12 marzo 1997 ha deciso, a norma dell'art. 50 del regolamento di procedura, di riunire le due cause per la fase orale.

31 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quarta Sezione ampliata) ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Tuttavia ha invitato le parti principali a produrre alcuni documenti prima dell'udienza.

32 Le parti hanno svolto le loro difese orali ed hanno risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza del 4 giugno 1997.

33 Sentite le difese delle parti all'udienza, il Tribunale (Quarta Sezione ampliata) ritiene che sia opportuno riunire le due cause anche ai fini della sentenza.

Conclusioni delle parti

34 Nella causa T-213/95 le ricorrenti concludono che il Tribunale voglia:

— dichiarare la Comunità responsabile del danno che esse subiscono e subiranno in futuro per i comportamenti illegittimi della Commissione;

— condannare la Comunità a risarcire detto danno, ingiungendole di determinarne l'entità di conserva con le ricorrenti e, se non viene raggiunto un accordo extragiudiziale su questo punto, determinare esso stesso l'importo del danno, se necessario dopo aver designato un perito incaricato di calcolarlo esattamente;

— condannare alle spese la Comunità.

35 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare in solido le ricorrenti alle spese, ivi comprese quelle del procedimento sommario.

36 Nella causa T-18/96 le ricorrenti concludono che il Tribunale voglia:

— in via principale, dichiarare che la decisione controversa è nulla nella parte in cui, nel dispositivo, la Commissione stabilisce che si applica l'art. 85, n. 1, ed infligge quindi un'ammenda alle ricorrenti, ma non si pronuncia sulla domanda di applicazione dell'art. 85, n. 3, del Trattato presentata dalle ricorrenti;

— in subordine, dichiarare la decisione viziata da nullità assoluta;

— in via ulteriormente subordinata, annullare la decisione per inosservanza dell'art. 85 del Trattato e dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»), dei principi giuridici generali e dell'obbligo di motivazione (art. 190 del Trattato);

— in ultimo subordine, annullare parzialmente la decisione controversa in modo che nessuna ammenda venga inflitta alle ricorrenti;

— condannare la Commissione alle spese;

— condannare le intervenienti alle spese inerenti all'intervento.

37 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare le ricorrenti alle spese.

38 Le intervenienti concludono che il Tribunale voglia:

— accogliere le conclusioni della Commissione;

— condannare le ricorrenti alle spese, ivi comprese quelle sostenute dalle intervenienti.

Sul ricorso per risarcimento danni (causa T-213/95)

39 Secondo una giurisprudenza costante, il sorgere della responsabilità extracontrattuale della Comunità ai sensi dell'art. 215, secondo comma, del Trattato è subordinato alla compresenza di un insieme di condizioni riguardanti l'illegittimità del comportamento contestato all'istituzione comunitaria, la sussistenza del danno e l'esistenza di un nesso di causalità fra il comportamento dell'istituzione e il danno lamentato (v., ad esempio, sentenza della Corte 15 settembre 1994, causa C-146/91, KYDEP/Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-4199, punto 19, e sentenza del Tribunale 13 dicembre 1995, cause riunite T-481/93 e T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens e a./Commissione, Racc. pag. II-2941, punto 80).

1. *Sul comportamento illegittimo contestato alla Commissione*

40 Le ricorrenti invocano quattro motivi per dimostrare l'esistenza di un comportamento illegittimo della Commissione nell'ambito del procedimento che essa ha instaurato dopo la presentazione della denuncia il 13 gennaio 1992 e dopo le notifiche effettuate dalle ricorrenti il 15 gennaio e il 6 febbraio 1992. Questi motivi riguardano rispettivamente la violazione dell'art. 6 della CEDU, la violazione del principio della certezza del diritto, la violazione del principio della tutela del legittimo affidamento e la violazione del diritto a presentare le proprie difese.

Primo motivo: violazione dell'art. 6 della CEDU

Sintesi degli argomenti delle parti

41 Le ricorrenti sostengono che la Commissione deve rispettare le disposizioni della CEDU. Si richiamano a questo proposito alla giurisprudenza (sentenze della Corte 17 dicembre 1970, causa 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Racc. pag. 1125; 21 settembre 1989, cause riunite 46/87 e 227/88, Hoechst/Commissione, Racc. pag. 2859, e 18 ottobre 1989, causa 374/87, Orkem/Commissione, Racc. pag. 3283), all'art. F, n. 2, del Trattato sull'Unione europea e alla dichiarazione comune dell'Assemblea, del Consiglio e della Commissione del 5 aprile 1977 (GU C 103, pag. 1).

42 Ritengono che il procedimento amministrativo dinanzi alla Commissione per l'applicazione dell'art. 85 del Trattato è un procedimento al quale si applica l'art. 6 della CEDU. Emergerebbe infatti dalla giurisprudenza della Corte e dei documenti della Commissione europea per i diritti dell'uomo che detta disposizione si applica ai procedimenti in materia di contenzioso amministrativo (Stenuit/Francia, 1992, 14 EHRR 509 e Niemitz/Germania, 193, 16 EHRR 97).

43 La Commissione non avrebbe rispettato la condizione del termine ragionevole di cui all'art. 6, n. 1, della CEDU. La Corte europea dei diritti dell'uomo avrebbe dichiarato che un termine di 17 mesi non poteva considerarsi ragionevole (sentenza 9 dicembre 1994, Schouten e Meldrum/Paesi Bassi, Serie A, n. 304). Orbene, il decorso del complesso del procedimento amministrativo dinanzi alla Commissione ha superato i 45 mesi. Quindi il comportamento della Commissione costituirebbe manifestamente una violazione dell'art. 6, n. 1, della CEDU.

44 La Commissione avrebbe abusato del procedimento disciplinato dal regolamento n. 17 in quanto ha elaborato la prima comunicazione degli addebiti solo onde adottare una decisione fondata sull'art. 15, n. 6, di detto regolamento. Inoltre sarebbe

impossibile comprendere perché sono stati necessari alla Commissione 22 mesi a decorrere dall'invio della prima comunicazione degli addebiti per emettere la seconda comunicazione degli addebiti, la cui argomentazione fondamentale sarebbe stata identica a quella della prima. L'elaborazione della seconda comunicazione degli addebiti sarebbe stata inutile ed avrebbe costituito un'iniziativa della Commissione per procrastinare il procedimento.

45 Le ricorrenti ricordano che la sentenza del Gerechtshof di Amsterdam 28 ottobre 1993 era prospettata come un provvedimento temporaneo destinato a produrre i suoi effetti finché la Commissione non avesse adottato la propria decisione. Pertanto la Commissione avrebbe dovuto giungere rapidamente ad una decisione definitiva. Le ricorrenti aggiungono che lo spirito nel quale la Commissione ha condotto il procedimento era ispirato alla convinzione che le fosse sufficiente influenzare il giudice nazionale e prendere una decisione in base all'art. 15, n. 6, del regolamento n. 17. La Commissione non avrebbe mai considerato urgente questa pratica.

46 Le ricorrenti non avrebbero comunque contribuito ai ritardi della Commissione. Avrebbero presentato proposte costruttive onde giungere ad una soluzione rapida, proposte che tuttavia sarebbero state respinte dalla Commissione. Ricordano di aver rinunciato ad un'audizione dopo aver ricevuto la seconda comunicazione degli addebiti, onde accelerare l'adozione della decisione definitiva. La Commissione non potrebbe far loro carico di aver perorato la loro causa dinanzi alla DG III, che è l'organo della Commissione competente in materia di politica di certificazione. L'intervento della DG III sarebbe stato necessario anche se le ricorrenti non l'avessero richiesto. Analogamente, le ricorrenti ritengono che gli interventi presso la Commissione della rappresentanza permanente dei Paesi Bassi dinanzi all'Unione europea e al Consiglio della certificazione, che si sono esauriti in un periodo che non ha superato due settimane (dal 13 al 27 ottobre 1993), non potrebbero venire considerati fattore di mora a loro carico.

47 In secondo luogo, la complessità della pratica non potrebbe affatto giustificare il superamento del termine ragionevole (sentenza Schouten e Meldrum/Paesi Bassi, già citata). Quanto ai ritardi provocati dall'indisponibilità delle traduzioni finlan-

dese e svedese del progetto di decisione, le ricorrenti sostengono che ritardi tecnici non possono venire invocati per giustificare un superamento del termine ragionevole (sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 6 maggio 1981, Buchholz, serie A, n. 42).

48 La Commissione ribatte che, per stabilire se la durata di un procedimento non è ragionevole, si deve tener conto di tutte le circostanze della fattispecie. Non solo il comportamento della Commissione avrebbe rilievo, ma anche quello delle ricorrenti, come pure la complessità della pratica e tutti gli altri particolari del caso. La Commissione riconosce che, durante il periodo tra il gennaio e il luglio 1992, non ha ritenuto urgente la pratica, tenuto conto del fatto che una causa in merito era pure pendente dinanzi al giudice olandese e che le infrazioni erano venute meno dopo la pronuncia dell'ordinanza 11 febbraio 1992 dell'Arrondissementsrechtbank di Utrecht (v., a questo proposito, sentenza del Tribunale 18 settembre 1992, causa T-24/90, Automec/Commissione, Racc. pag. II-2223, punti 77 e 85). Avrebbe accelerato l'esame della pratica dopo la pronuncia della sentenza del Gerechtshof di Amsterdam 9 luglio 1992, che ha consentito alla SCK di ripristinare il divieto di noleggio (v. supra, punto 8).

49 L'esame provvisorio del fascicolo avrebbe messo in rilievo che sussistevano i presupposti per l'applicazione dell'art. 15, n. 6, del regolamento n. 17. Entro cinque mesi dalla pronuncia della sentenza del Gerechtshof di Amsterdam la Commissione avrebbe fatto pervenire alle ricorrenti una comunicazione degli addebiti per l'applicazione di detto articolo (comunicazione degli addebiti del 16 dicembre 1992, v. supra, punto 9).

50 La Commissione fa inoltre osservare che, allorché il progetto di decisione in applicazione dell'art. 15, n. 6, del regolamento n. 17 era terminato, la DG III ha chiesto alla DG IV che si organizzasse una riunione dedicata al progetto di decisione prima della sua presentazione al Collegio dei commissari. L'intervento della DG III nel procedimento, che sarebbe stato la causa principale del ritardo subito dallo studio della pratica nel corso dei mesi successivi, sarebbe stato tuttavia conseguenza diretta delle iniziative delle ricorrenti. La decisione in virtù dell'art. 15, n. 6, del regolamento n. 17 sarebbe infine stata adottata il 13 aprile 1994.

51 Inoltre, il 21 ottobre 1994 la Commissione avrebbe trasmesso alle ricorrenti la comunicazione degli addebiti per l'adozione di una decisione definitiva. Questa, adottata sulla base degli artt. 3 e 15, n. 2, del regolamento n. 17, avrebbe un oggetto diverso e conseguenze giuridiche diverse da una decisione adottata in base all'art. 15, n. 6. Un mese dopo aver registrato la risposta delle ricorrenti alla seconda comunicazione degli addebiti, la DG IV avrebbe già elaborato un progetto di decisione. Tuttavia, dopo l'adesione della Finlandia e della Svezia all'Unione europea il 1° gennaio 1995, vi sarebbero stati forti ritardi nelle traduzioni in finlandese e in svedese. Infine la Commissione avrebbe adottato la decisione contestata il 29 novembre 1995.

52 Secondo la Commissione, non le si potrebbe far carico nel caso di specie di non aver rispettato il principio dell'osservanza di un termine ragionevole durante il procedimento amministrativo.

Giudizio del Tribunale

53 Secondo una costante giurisprudenza, i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi giuridici generali dei quali la Corte garantisce l'osservanza (v., in particolare, parere della Corte 2/94, del 28 marzo 1996, Racc. pag. I-1759, punto 33; sentenza della Corte 29 maggio 1997, causa C-299/95, Kremzow, Racc. pag. I-2629, punto 14). A questo proposito la Corte e il Tribunale si ispirano alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri nonché alle indicazioni fornite dai Trattati internazionali in materia di tutela dei diritti dell'uomo ai quali gli Stati membri hanno cooperato e aderito. La CEDU riveste a questo proposito particolare importanza (sentenze della Corte 15 maggio 1986, causa 222/84, Johnston, Racc. pag. 1651, punto 18, e Kremzow, già citata, punto 14). D'altro canto, ai sensi dell'art. F, n. 2, del Trattato sull'Unione europea, «l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla [CEDU] e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario».

54 Le ricorrenti sostengono che, in esito alla denuncia presentata dalla Van Marwijk e a., il 13 gennaio 1992, ed alle notifiche effettuate dalla SCK, il 15 gennaio 1992, e dalla FNK, il 6 febbraio 1992 (v. supra, punti 6 e 7), la decisione controversa, datata 29 novembre 1995, non è stata adottata entro «un termine ragionevole» ai termini dell'art. 6, n. 1, della CEDU, in virtù dei quali «ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica audienza entro un termine ragionevole, davanti a un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge (...)».

55 Si deve tener presente che, allorché un interessato presenta alla Commissione una domanda di attestato negativo a norma dell'art. 2 del regolamento n. 17 o una notifica onde ottenere un'esenzione in virtù dell'art. 4, n. 1, dello stesso regolamento, la Commissione non può procrastinare sine die la sua presa di posizione. Per garantire la certezza del diritto ed una tutela giuridica adeguata, essa deve infatti prendere una decisione o inviare una lettera amministrativa, allorché detta lettera è stata richiesta, entro un termine ragionevole. Analogamente, allorché una denuncia di infrazioni all'art. 85 e/o all'art. 86 del Trattato viene presentata a norma dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 17, la Commissione è tenuta ad adottare entro un termine ragionevole una posizione definitiva sulla denuncia (sentenza della Corte 18 marzo 1997, causa C-282/95 P, Guérin automobiles/Commissione, Racc. pag. I-1503, punto 38).

56 Il rispetto da parte della Commissione di un termine ragionevole nell'adozione di decisioni a conclusione di procedimenti amministrativi in materia di politica della concorrenza rappresenta infatti un principio generale del diritto comunitario (v., in materia di reiezione di reclami, sentenza Guérin automobiles/Commissione, già citata, punto 38; in materia di aiuti di Stato, sentenze della Corte 11 dicembre 1973, causa 120/73, Lorenz, Racc. pag. 1471, punto 4, e 24 novembre 1987, causa 223/85, RSV/Commissione, Racc. pag. 4617, punti 12-17). Di conseguenza, senza che occorra valutare l'applicabilità in quanto tale dell'art. 6, n. 1, della CEDU ai procedimenti amministrativi dinanzi alla Commissione in materia di politica della concorrenza, si deve accertare se nella fattispecie la Commissione sia venuta meno al principio generale del diritto comunitario dell'osservanza di un termine ragionevole nel procedimento che precede l'adozione della decisione controversa.

57 Il procedimento amministrativo nella presente causa si è protratto per circa 46 mesi. Tuttavia, come ha giustamente osservato la Commissione, la durata ragionevole del procedimento amministrativo si valuta sulla scorta delle circostanze specifiche di ciascuna pratica e, in particolare, del contesto della stessa, delle varie fasi procedurali espletate dalla Commissione, della condotta delle parti nel corso del procedimento, della complessità della pratica, nonché degli interessi delle parti nella contesa (v., per analogia, sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo 23 aprile 1987, Erkner, serie A, n. 119, pag. 62, paragrafo 66; 25 giugno 1987, Milasi, serie A, n. 119, pag. 46, paragrafo 15, e Schouten e Meldrum/Paesi Bassi, già citata, pag. 25, paragrafo 63).

58 Per quanto riguarda in primo luogo il contesto della causa, si deve rilevare che il regolamento interno della FNK conteneva, fin dal 15 dicembre 1979, una clausola che obbligava i membri dell'associazione a rivolgersi di preferenza ad altri associati per il noleggio di gru e a praticare tariffe accettabili [regolamento interno, art. 3, lett. a) e b)]. Quanto alla SCK, la clausola del regolamento sulla certificazione delle imprese contemplata dalla decisione controversa, vale a dire il divieto di noleggio (regolamento sulla certificazione, art. 7, secondo trattino), è entrata in vigore il 1° gennaio 1991. Le ricorrenti non hanno apparentemente ritenuto necessario chiedere il parere della Commissione sul loro statuto e sulla loro disciplina prima che la Van Marwijk e dieci altre imprese presentassero una denuncia alla Commissione il 13 gennaio 1992. Infatti lo statuto della SCK e la sua disciplina in materia di certificazione delle imprese di noleggio di gru non sono stati trasmessi alla Commissione prima del 15 gennaio 1992 e lo statuto e il regolamento interno della FNK sono stati inviati solo il 6 febbraio 1992.

59 Si deve poi ricordare che il periodo di 46 mesi trascorso tra l'inoltro della denuncia e il deposito delle notifiche da un lato, e la decisione controversa dall'altro, comprende più fasi procedurali. La Commissione, dopo aver esaminato il reclamo e le notifiche, il 16 dicembre 1992 ha emesso una comunicazione degli addebiti preliminare all'adozione di una decisione a norma dell'art. 15, n. 6, del regolamento n. 17 ed ha poi adottato una decisione in questo senso il 13 aprile 1994. In un secondo tempo ha trasmesso una nuova comunicazione degli addebiti, il 21 ottobre 1994, prima di adottare la decisione controversa, che è poi stata emanata il 29 novembre 1995.

60 Va stabilito se ogni fase procedurale si è protratta per un tempo ragionevole.

61 La prima presa di posizione provvisoria della Commissione sulle notifiche delle ricorrenti è costituita dalla comunicazione degli addebiti del 16 dicembre 1992. La durata di questa prima parte del procedimento, di circa undici mesi, era ragionevole e può anche considerarsi relativamente breve alla luce di tutti gli elementi del fascicolo. Si deve sottolineare che, durante questo periodo, la Commissione ha esaminato, nel contempo, le notifiche dei ricorrenti e la denuncia della Van Marwijk e a., che censurava per l'appunto le pratiche notificate dalle ricorrenti. D'altro canto, era logico per l'istituzione considerare che la pratica instaurata dalle ricorrenti non aveva carattere d'urgenza. Infatti, le stesse ricorrenti non hanno insistito, nelle loro notifiche, sulla necessità di un esame d'urgenza della pratica, pur se il punto 7.4 dell'allegato al modulo A/B [allegato al regolamento della Commissione 3 maggio 1962, n. 27, primo regolamento d'applicazione del regolamento del Consiglio n. 17 (GU 1962, n. 35, pag. 1118), in seguito sostituito dal regolamento (CE) della Commissione 21 dicembre 1994, n. 3385, relativo alla forma, al contenuto e alle altre modalità delle domande e notificazioni presentate in forza del regolamento del Consiglio n. 17 (GU L 377, pag. 28)] invita le parti notificanti a precisare il grado d'urgenza. Inoltre le pratiche notificate che la Commissione riteneva non potessero costituire oggetto di esenzione a norma dell'art. 85, n. 3, del Trattato erano cessate durante un periodo di cinque mesi circa, tra l'11 febbraio 1992 e il 9 luglio 1992 (v. supra, punto 8), per effetto di un'azione promossa dalle denuncianti dinanzi ai giudici olandesi.

62 Il periodo di circa sedici mesi trascorso tra la comunicazione degli addebiti del 16 dicembre 1992 e il 13 aprile 1994, data dell'adozione della decisione a norma dell'art. 15, n. 6, del regolamento n. 17, era altrettanto ragionevole. Si deve osservare che il patrono delle ricorrenti ha ammesso in udienza dinanzi al Tribunale che, nella lettera della SCK alla Commissione del 21 ottobre 1993 (lettera al signor Dubois della DG IV), la SCK per la prima volta ha insistito su un disbrigo rapido ed urgente della pratica. Quanto alla FNK, si deve constatare che non ha sottolineato alcuna urgenza prima dell'adozione della decisione del 13 aprile 1994. La lettera di diffida del patrono delle ricorrenti alla Commissione del 3 giugno 1994 costituisce la prima manifestazione da parte della FNK del suo interesse ad una rapida evasione della pratica. D'altro canto non è contestato che, allorché la SCK

insisteva per la prima volta presso la DG IV per accelerare il ritmo del procedimento, le ricorrenti hanno chiesto l'intervento della DG III presso la DG IV, onde ottenere l'accoglimento della loro domanda di esenzione (v., in particolare, la lettera del patrono delle ricorrenti del 5 ottobre 1993 al signor McMillan, capo del servizio dell'unità III. B.3). Pur se tale iniziativa è perfettamente legittima, le ricorrenti avrebbero dovuto rendersi conto che l'intervento sollecitato alla DG III avrebbe rallentato lo svolgimento della procedura, dato per di più che la DG III non dev'essere consultata in un procedimento d'esenzione a norma dell'art. 85, n. 3, del Trattato oppure in un procedimento di accertamento di infrazione ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato.

63 La fase successiva del procedimento è stata costituita dalla notifica alle ricorrenti della comunicazione degli addebiti ai fini dell'adozione della decisione controversa. Detta notifica è stata operata il 21 ottobre 1994, vale a dire sei mesi dopo l'adozione della decisione in base all'art. 15, n. 6, del regolamento n. 17.

64 Questo periodo di sei mesi va considerato non eccessivo.

65 Le ricorrenti sostengono tuttavia che l'invio della seconda comunicazione degli addebiti era inutile e costituiva un'iniziativa della Commissione mirante a procrastinare il procedimento. Questo argomento va disatteso. Da un lato, la finalità delle due comunicazioni degli addebiti era diversa. La prima riguardava la revoca dell'immunità da ammende a norma dell'art. 15, n. 5, del regolamento n. 17 mediante una decisione in applicazione del n. 6 dello stesso articolo, mentre la seconda aveva lo scopo di preparare una decisione di accertamento delle infrazioni che irrogasse ammende a norma degli artt. 3, n. 1, e 15, n. 2, del regolamento n. 17. D'altro canto la seconda comunicazione muoveva addebiti vertenti su tutte le infrazioni accertate nella decisione controversa, vale a dire il divieto di noleggio e le tariffe raccomandate e di compensazione, mentre la prima si era limitata all'esame del divieto di noleggio sotto il profilo dell'art. 85 del Trattato. Si deve ricordare che l'art. 19, n. 1, del regolamento n. 17, nonché gli artt. 2 e 4 del regolamento della Commissione 25 luglio 1963, n. 99/63/CEE, relativo alle audizioni previste all'art. 19, nn. 1 e 2, del regolamento del Consiglio n. 17 (GU 1963, n. 127, pag. 2268), che applicano il

principio del rispetto dei diritti della difesa, prescrivono che le imprese coinvolte in un procedimento per l'accertamento di un'infrazione vengano messe in condizioni, durante il procedimento amministrativo, di presentare utilmente le loro difese circa tutti gli addebiti loro mossi nella decisione (sentenza della Corte 13 febbraio 1979, causa 85/76, Hoffmann-La Roche/Commissione, Racc. pag. 461, punto 9; sentenze del Tribunale 18 dicembre 1992, cause riunite T-10/92, T-11/92, T-12/92 E T-15/92, Cimenteries CBR e a./Commissione, Racc. pag. II-2667, punto 39, e 23 febbraio 1994, cause riunite T-39/92 e T-40/92, CB e Europay/Commissione, Racc. pag. II-49, punto 47). La Commissione avrebbe perciò dovuto inviare alle ricorrenti un'ulteriore comunicazione degli addebiti, non solo poiché la finalità delle due comunicazioni degli addebiti era diversa, ma anche perché la decisione controversa contiene un addebito che non era stato mosso nella prima comunicazione. In altri termini, se la Commissione non avesse comunicato la seconda serie di addebiti, la decisione controversa sarebbe stata adottata chiaramente in ispregio dei diritti della difesa delle ricorrenti.

66 Si deve poi rilevare che la Commissione ha adottato la sua decisione definitiva il 29 novembre 1995, cioè circa undici mesi dopo aver ricevuto, il 21 dicembre 1994, la risposta delle ricorrenti alla seconda comunicazione degli addebiti. Indipendentemente dai problemi di traduzione prospettati dalle parti nelle loro memorie, il fatto che siano stati necessari undici mesi per la Commissione, dopo aver avuto la risposta alla comunicazione degli addebiti, per preparare una decisione definitiva in tutte le lingue ufficiali della Comunità non costituisce un'inosservanza del principio del rispetto di un termine ragionevole in un procedimento amministrativo in materia di politica della concorrenza.

67 Quanto all'argomento delle ricorrenti secondo il quale la Commissione non avrebbe mai considerato urgente la pratica ed avrebbe ritenuto che era sufficiente esercitare una pressione sul giudice nazionale e adottare una decisione in base all'art. 15, n. 6, del regolamento n. 17, si deve ricordare che la Commissione dispone della facoltà di vagliare l'urgenza delle varie pratiche di cui deve occuparsi (sentenza Automec/Commissione, già citata, punto 77). Inoltre, se ritiene che le pratiche che le sono state trasmesse non possono fruire di un'esenzione in virtù dell'art. 85, n. 3, per valutare l'urgenza che riveste la pratica notificata può tener conto del fatto che un giudice nazionale ha già fatto porre termine alle infrazioni in questione.

68 Si deve aggiungere che, in risposta ad un argomento svolto dalle ricorrenti all'udienza per quanto riguarda gli effetti dannosi definitivi di una decisione a norma dell'art. 15, n. 6, del regolamento n. 17, la Corte, nella sentenza 15 marzo 1967, cause riunite 8/66, 9/66, 10/66 e 11/66, Cimenteries CBR e a./Commissione (Racc. pag. 84, in particolare pag. 106), ha fondato la ricevibilità di un ricorso mirante all'annullamento di una siffatta decisione, in particolare sulla considerazione che «se il provvedimento provvisorio fosse sottratto al sindacato giurisdizionale (...) avrebbe quindi l'effetto pratico di esimere la Commissione dal pronunciarsi in via definitiva, potendo lo scopo esser raggiunto dalla semplice minaccia di ammende». Nel caso di specie le ricorrenti che non hanno promosso ricorso per annullamento avverso la decisione del 13 aprile 1994 adottata in applicazione dell'art. 15, n. 6, del regolamento n. 17 non potrebbero dolersi di eventuali effetti lesivi causati in via definitiva dalla detta decisione.

69 In considerazione di tutti gli elementi che precedono, la Commissione ha agito conformemente al principio dell'osservanza di un termine ragionevole nel procedimento amministrativo che ha preceduto l'emanazione della decisione litigiosa.

70 Ne consegue che il primo motivo va disatteso.

Secondo motivo: violazione del principio della certezza del diritto

Sintesi degli argomenti delle parti

71 Le ricorrenti sostengono di essere rimaste nell'incertezza durante 45 mesi quanto all'eventuale concessione dell'esenzione richiesta. Aggiungono che il principio della certezza del diritto ha carattere vieppiù cogente nell'ipotesi di una normativa che può comportare conseguenze finanziarie (sentenza della Corte 15 dicembre 1987, causa 325/85, Irlanda/Commissione, Racc. pag. 5041, punto 18). Una decisione basata sull'art. 15, n. 6, del regolamento n. 17 non potrebbe offrire la certezza che implica una decisione finale (sentenza della Corte Cimenteries CBR e

a./Commissione, già citata). Sarebbe inoltre strano che la Commissione dichiari che le ricorrenti potevano essere rassicurate circa la loro situazione dopo le pronunce dei giudici olandesi mentre dette pronunce intendevano soltanto instaurare un regime provvisorio in attesa della decisione definitiva della Commissione. D'altro canto, la sentenza del Gerechtshof di Amsterdam 28 ottobre 1993 sarebbe in particolare fondata sulla lettera del signor Giuffrida del settembre 1993 (v. supra, punto 14), che avrebbe contenuto l'affermazione inesatta secondo la quale «l'approvazione dei servizi interessati era già stata rilasciata». Orbene, alla data di detta affermazione la DG III non si sarebbe ancora pronunciata su detta pratica.

72 La Commissione contesta che le ricorrenti si siano trovate nell'incertezza giuridica durante 45 mesi. Si richiama all'ordinanza dell'Arrondissementsrechtbank di Utrecht 6 luglio 1993. Nella controreplica sottolinea inoltre che la comunicazione degli addebiti del 16 dicembre 1992 nonché la lettera del 4 giugno 1993 (v. supra, punti 9 e 11) hanno fornito un'indicazione inequivocabile alle ricorrenti per quanto riguardava l'eventuale concessione di un'esenzione. Sostiene inoltre che l'espressione «servizi interessati» nella lettera del signor Giuffrida del settembre 1993 riguardava soltanto la DG IV e il servizio giuridico della Commissione. La DG III si sarebbe inserita nel procedimento solo su richiesta espressa da parte sua e in seguito ad un'iniziativa delle ricorrenti. L'intervento della DG III nel procedimento avrebbe avuto come conseguenza l'adozione della decisione fondata sull'art. 15, n. 6, del regolamento n. 17 alcuni mesi dopo rispetto alle scadenze che il signor Giuffrida avrebbe ragionevolmente potuto prevedere il 22 settembre 1993.

Giudizio del Tribunale

73 Il motivo si suddivide in due parti.

74 Nella prima si solleva la questione se la Commissione sia tenuta, in virtù del principio della certezza del diritto, ad emanare una decisione entro un termine ragionevole qualora degli accordi le siano stati comunicati a norma dell'art. 2 e/o dell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 17. Posta in questi termini, risulta assorbita nel primo motivo e va disattesa per le stesse ragioni.

75 Nell'ambito della seconda parte del motivo le ricorrenti criticano la lettera del signor Giuffrida del settembre 1993 (v. supra, punto 14) perché avrebbe contenuto l'affermazione inesatta secondo la quale «l'approvazione dei servizi interessati era già stata rilasciata». Questa critica è mossa anche nell'ambito del terzo motivo tratto da un'inosservanza del principio della tutela del legittimo affidamento. Va respinto per le ragioni di cui al punto 82 che segue.

76 Ne consegue che il motivo di trasgressione del principio della certezza del diritto non può venir accolto.

Terzo motivo: violazione del principio della tutela del legittimo affidamento

Sintesi degli argomenti delle parti

77 Le ricorrenti asseriscono che la Commissione ha fatto promesse che non ha poi mantenuto. Si richiamano innanzi tutto alla lettera del signor Giuffrida (v. supra, punto 14), che annunciava nel settembre 1993 l'adozione imminente della decisione fondata sull'art. 15, n. 6, del regolamento n. 17. In secondo luogo si richiamano alla lettera 27 giugno 1994 del signor Ehlermann (v. supra, punto 18), secondo la quale l'adozione della decisione definitiva era questione urgente. Poiché il Gerechtshof di Amsterdam ha fondato la sua sentenza del 28 ottobre 1993 sulle promesse della Commissione di adottare la sua decisione entro breve termine, le ricorrenti ritengono che avevano buone ragioni di ritenere che la Commissione avrebbe mantenuto la sua parola.

78 Nella replica fanno ancora osservare, a proposito della lettera del signor Giuffrida, che la DG III è responsabile della politica di certificazione e che la presente pratica secondo la Commissione è il primo caso di applicazione dell'art. 85 ad un sistema di certificazione. Ritengono quindi che, al momento della redazione della lettera, almeno un servizio interessato, cioè la DG III, non aveva dato la sua approvazione.

Tenuto conto dell'influenza esercitata dalla lettera in questione sulla sentenza del Gerechtshof di Amsterdam, si dovrebbe concludere che la Commissione è venuta meno al principio del legittimo affidamento pronunciando affermazioni inesatte.

79 La Commissione ribatte che la lettera del 22 settembre 1993 non ha fornito un'idea falsata della situazione in quel momento. Si richiama a questo proposito all'argomento esposto al punto 72 che precede. Ritiene anche che la sua lettera del 27 giugno 1994 non contenga punti non veritieri.

Giudizio del Tribunale

80 La nozione di legittimo affidamento presuppone, per quel che riguarda l'interessato, che questi possa nutrire fondate speranze su precise assicurazioni fornite dall'amministrazione comunitaria (sentenza del Tribunale 19 maggio 1994, causa T-465/3, Consorzio gruppo di azione locale «Murgia Messapica»/Commissione, Racc. pag. II-361, punto 67, e ordinanza del Tribunale 11 marzo 1996, causa T-195/95, Guérin automobiles/Commissione, Racc. pag. II-171, punto 20).

81 Nella fattispecie le ricorrenti invocano l'esistenza di due lettere della Commissione che avrebbero contenuto promesse che sarebbero risultate inesatte.

82 In primo luogo, quanto alla lettera del signor Giuffrida, essa è stata redatta o il 21 o il 22 settembre 1993. Infatti, costituisce una risposta a una lettera delle ricorrenti del 21 settembre 1993 e le ricorrenti sostengono di averne ricevuto comunicazione il 22 settembre 1993. La lettera indicava che un progetto di decisione in base all'art. 15, n. 6, del regolamento n. 17 sarebbe stato presentato al Collegio dei commissari nel corso della settimana successiva e che la Commissione prevedeva la notifica formale di detta decisione alle ricorrenti durante la prima quindicina del mese

d'ottobre 1993. Benché si possa eventualmente ritenere che questa corrispondenza fornisca assicurazioni precise quanto all'imminenza dell'adozione di una decisione da parte della Commissione, le ricorrenti non contestano che, non appena ne hanno preso conoscenza, sono intervenute presso la DG III affinché quest'ultima intervenisse presso la DG IV (v., in particolare, la lettera dell'avvocato delle ricorrenti del 5 ottobre 1993 al signor McMillan, capo del servizio dell'unità III. B.3, che si riferisce ad un colloquio di quest'ultimo con detto avvocato il 28 settembre 1993). Così stando le cose, le ricorrenti non potevano sperare che la Commissione tenesse fede ad eventuali promesse fornite nella sua lettera pervenuta il 22 settembre 1993.

83 Quanto alla lettera del signor Ehlermann del 27 giugno 1994, confermava che l'adozione di una decisione definitiva in detta pratica era considerata questione urgente per i servizi della DG IV. Tenuto conto della genericità di detta dichiarazione, non si può sostenere che la Commissione abbia fornito precise garanzie che avrebbero potuto far sorgere nelle ricorrenti fondate speranze circa la data di adozione di una decisione definitiva sulla pratica. Comunque sia, la veridicità dell'affermazione del signor Ehlermann è stata confermata in pratica dalla Commissione, poiché il 21 ottobre 1994 ha emesso una comunicazione degli addebiti in previsione dell'adozione di una decisione definitiva.

84 Da quanto precede risulta che il terzo motivo va del pari disatteso.

Quarto motivo: violazione del diritto di venir ascoltati

Sintesi degli argomenti delle parti

85 Le ricorrenti ricordano di aver chiesto ripetutamente di essere ascoltate durante il procedimento conclusosi con l'emanazione della decisione fondata sull'art. 15, n. 6, del regolamento n. 17. Il fatto che la Commissione non abbia dato seguito a queste

richieste costituirebbe un'inosservanza dei diritti della difesa. Ritengono che la salvaguardia di questi diritti prescrivesse la possibilità di reagire, nel corso di una trattazione che salvaguardasse tutte le garanzie formali, da un lato, agli elementi nuovi che avrebbero potuto emergere durante la fase amministrativa e, d'altro canto, al rifiuto della Commissione di qualsiasi compromesso. L'interesse che avevano ad essere ascoltate, in queste circostanze, avrebbe giustificato un eventuale ritardo nel procedimento, quanto meno durante il periodo precedente all'adozione della decisione a norma dell'art. 15, n. 6, del regolamento n. 17.

86 La Commissione ribatte di aver messo le ricorrenti in condizione di far presente il loro punto di vista sugli addebiti mossi nei loro confronti. Non si potrebbe quindi parlare di violazione dei diritti della difesa. Non essendovi alcuna norma di legge che prescriva che imprese o associazioni interessate devono poter presentare osservazioni orali prima che la Commissione adotti una decisione a norma dell'art. 15, n. 6, del regolamento n. 17 e non sussistendo particolari circostanze che implichino che, nella fattispecie, un'audizione era l'unica possibilità che garantisse effettivamente i diritti della difesa, la Commissione non sarebbe stata affatto obbligata ad ascoltare le osservazioni orali delle ricorrenti dopo averle consultate per iscritto.

Giudizio del Tribunale

87 Secondo le ricorrenti, il danno lamentato deriverebbe dal fatto che la Commissione, al momento della presentazione della denuncia, non aveva ancora adottato una decisione definitiva sulle comunicazioni delle ricorrenti ed avrebbe quindi lasciato sussistere un dubbio per circa quattro anni sulla legittimità dello statuto e del regolamento notificati. Il comportamento della Commissione avrebbe avuto la conseguenza che il consiglio di certificazione minacciava di revocare l'autorizzazione della SCK, che i noleggiatori di gru erano meno osservanti delle condizioni generali della FNK e che il buon nome delle ricorrenti ne soffriva.

88 Si deve rilevare che il comportamento della Commissione denunciato nel presente motivo, vale a dire l'omessa indizione di un'audizione prima di adottare una

decisione a norma dell'art. 15, n. 6, del regolamento n. 17, non ha potuto causare o aggravare il danno lamentato nell'atto introduttivo.

89 Il presente motivo non ha quindi alcun nesso con il detto danno.

90 Inoltre riguarda soltanto la legittimità della decisione 13 aprile 1994 adottata a norma dell'art. 15, n. 6, del regolamento n. 17. Orbene, il presente ricorso mira al risarcimento di un danno connesso all'omessa adozione entro un termine ragionevole di una decisione definitiva e non a un'illegittimità della decisione 13 aprile 1994, decisione che le ricorrenti non hanno comunque contestato nel termine previsto ad hoc.

91 Il quarto motivo va quindi disatteso.

92 Emerge da tutto quanto precede che l'analisi dei vari motivi non ha messo in luce un comportamento illegittimo da parte della Commissione che possa far sorgere la responsabilità della Comunità.

93 Tuttavia, il Tribunale ritiene che si debba accertare inoltre se sussista un nesso causale tra il comportamento assertivamente illegittimo ed il danno invocato dalle ricorrenti.

2. *Sul nesso causale*

Sintesi degli argomenti delle parti

94 Le ricorrenti sostengono che l'origine del danno da esse subito va ascritta alla Commissione. Osservano che la SCK rischia di perdere la sua autorizzazione in quanto il consiglio della certificazione ritiene che il divieto di noleggio sia l'unico mezzo per conformarsi ai requisiti dell'autorizzazione, mentre detto divieto di noleggio è stato per l'appunto sospeso in attesa della decisione controversa. Quanto alla FNK, il suo buon nome e le sue condizioni generali sono state pregiudicate in particolare dal comportamento della Commissione. Nella replica le ricorrenti sottolineano inoltre che il Gerechtshof di Amsterdam, in base ad una dichiarazione inesatta della Commissione, si è pronunciato in via provvisoria sospendendo il divieto di noleggio in attesa di una decisione definitiva della Commissione (v. supra, punto 14). Ritengono che l'inerzia della Commissione durante un periodo di durata intollerabile abbia conferito alla sentenza del Gerechtshof di Amsterdam del 28 ottobre 1993 effetti nel tempo ben oltre quelli che il giudice nazionale aveva inteso conferirle.

95 La Commissione ribatte che non vi è nesso causale diretto e necessario tra l'azione condotta dalla Commissione e la sospensione prolungata del divieto di noleggio. Ricorda che non un suo atto, bensì la pronuncia del giudice olandese ha sospeso il divieto di noleggio in via provvisoria. Se la SCK riteneva che dopo un certo tempo i provvedimenti provvisori non erano più giustificati, dato che la decisione definitiva della Commissione tardava oltre il previsto, avrebbe potuto rivolgersi al giudice nazionale per ottenere la soppressione o la modifica dei provvedimenti provvisori.

Giudizio del Tribunale

96 L'art. 85, n. 1, del Trattato produce effetti diretti nei rapporti tra i singoli e attribuisce direttamente a questi dei diritti, che i giudici nazionali devono tutelare

(v., ad esempio, sentenza della Corte 28 febbraio 1991, causa C-234/89, Delimitis, Racc. pag. I-935, punto 45).

97 Applicando l'art. 85, n. 1, del Trattato, il Gerechtshof di Amsterdam ha vietato alla SCK, nella sentenza 28 ottobre 1993, di applicare il «divieto di noleggio» (art. 7, secondo trattino, del regolamento relativo alla certificazione delle imprese di noleggio di gru della SCK). È vero che il Gerechtshof di Amsterdam si è ispirato all'orientamento della Commissione, vale a dire alla lettera del signor Giuffrida del settembre 1993 (v. supra, punto 14), che preannunciava l'adozione di una decisione a norma dell'art. 15, n. 6, del regolamento n. 17, ma ciò non toglie che detta presa di posizione non vincolasse il giudice nazionale. Infatti la valutazione di questo divieto fatta dal signor Giuffrida aveva soltanto indole di elemento di fatto che il Gerechtshof di Amsterdam poteva prendere in considerazione nel suo esame della conformità di detta prassi con l'art. 85 del Trattato (sentenza della Corte 10 luglio 1980, cause riunite 253/78, 1/79, 2/79 e 3/79, Giry e Guerlain e a., Racc. pag. 2327, punto 13; sentenza del Tribunale 9 gennaio 1996, causa T-575/93, Koelman/Commissione, Racc. pag. II-1, punto 43). D'altro canto, come ciò emergerà dall'analisi del ricorso di annullamento della decisione controversa, la posizione assunta dalla Commissione durante il procedimento amministrativo e ribadita nella decisione controversa si fonda su un'interpretazione corretta dell'art. 85, n. 1, del Trattato. Di conseguenza, se nei confronti della SCK vi è stata una minaccia di revoca dell'autorizzazione, ciò era dovuto al fatto che la SCK era stata obbligata a por fine ad un'infrazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato. Un siffatto «pregiudizio» non è imputabile alla Commissione.

98 Quanto alla FNK, le ricorrenti non chiariscono come il suo buon nome e le sue condizioni generali siano stati lesi per effetto del comportamento della Commissione, atteso che, secondo una giurisprudenza costante, spetta alle ricorrenti fornire la prova di un nesso causale tra l'illecito commesso dall'istituzione e il danno lamentato (v., ad esempio, sentenza della Corte 30 gennaio 1992, cause riunite C-363/88 e C-364/88, Finsider e a./Commissione, Racc. pag. I-359, punto 25, e sentenza del Tribunale 18 settembre 1995, causa T-168/94, Blackspur e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-2627, punto 40). Le uniche pratiche della FNK che sono state criticate durante il procedimento amministrativo sono il sistema di

tariffe raccomandate e di compensazione e la clausola detta «di preferenza», che obbligava i membri della FNK a rivolgersi anzitutto ad altri membri di detta associazione per prendere e dare a noleggio gru [art. 3, lett. a) e b), del regolamento interno della FNK]. Orbene, le ricorrenti hanno sostenuto durante il procedimento amministrativo, durante la fase scritta del procedimento dinanzi al Tribunale e nel corso dell'udienza che la FNK aveva volontariamente rinunciato a dette pratiche dopo l'annullamento da parte del Gerechtshof di Amsterdam, il 9 luglio 1992, dell'ordinanza del presidente dell'Arrondissementsrechtbank di Utrecht 11 febbraio 1992, vale a dire allorché (luglio 1992) la Commissione non aveva ancora preso posizione, nemmeno provvisoriamente, sulla notifica della FNK o sul reclamo della Van Marwijk. Di conseguenza il danno lamentato dalla FNK non può in alcun modo essere stato causato dal comportamento della Commissione durante il procedimento amministrativo.

99 Da tutte le considerazioni che precedono emerge che il ricorso per risarcimento danni va respinto, senza dover esaminare ulteriormente se sussista l'altra condizione per il sorgere della responsabilità della Comunità, cioè il danno arrecato al singolo.

Sul ricorso per la dichiarazione di nullità o di annullamento della decisione 95/551 (causa T-18/96)

1. *Sulla domanda di accertamento della nullità della decisione controversa*

Sintesi degli argomenti delle parti

100 Le ricorrenti invocano un solo motivo a sostegno delle loro conclusioni. Sostengono che la decisione controversa è nulla, in quanto la Commissione non ha statuito, nel dispositivo, sulla domanda di esenzione presentata a norma dell'art. 85, n. 3, del Trattato. Sarebbe stato indispensabile pronunciarsi su detta domanda nel

dispositivo, dato che la conformità di una situazione alle regole comunitarie di concorrenza va verificata assumendo come parametro l'art. 85 nel suo complesso (sentenza del Tribunale 11 luglio 1996, cause riunite T-528/93, T-542/93, T-543/93 e T-546/93, Métropole télévision e a./Commissione, Racc. pag. II-649), e che soltanto il dispositivo di un atto può produrre effetti giuridici (sentenze del Tribunale 17 settembre 1992, causa T-138/89, NBV e NVB/Commissione, Racc. pag. II-2181, punto 31, e 8 giugno 1993, causa T-50/92, Fiorani/Parlamento, Racc. pag. II-555, punto 39). La decisione della Commissione 13 aprile 1994, adottata in base all'art. 15, n. 6, del regolamento n. 17 non avrebbe alcun rilievo a questo proposito. Siffatta decisione verrebbe adottata solo dopo un esame provvisorio e non sarebbe quindi equivalente ad una decisione definitiva. Inoltre, anche se potesse considerarsi decisione definitiva, si dovrebbe comunque osservare che nella fattispecie riguardava solo il divieto di noleggio della SCK e non si pronunciava sulle pratiche notificate della FNK, sicché una decisione sull'eventuale applicazione a queste ultime pratiche dell'art. 85, n. 3, del Trattato non sussisteva ancora.

101 La Commissione ribatte che emerge chiaramente dai punti 32-39 del preambolo della decisione controversa che sono stati esaminati e disattesi gli argomenti delle ricorrenti miranti ad ottenere un'esenzione a norma dell'art. 85, n. 3, del Trattato. Un ulteriore punto nel dispositivo che disattende esplicitamente la richiesta di esenzione a norma dell'art. 85, n. 3, del Trattato sarebbe stato inutile, poiché l'accertamento, negli artt. 1 e 3, dell'infrazione all'art. 85, n. 1, del Trattato commessa dalla SCK e dalla FNK, nonché le ingiunzioni contenute agli artt. 2 e 4 implicavano inevitabilmente la reiezione della domanda di esenzione a norma dell'art. 85, n. 3, del Trattato.

Giudizio del Tribunale

102 Nel dispositivo della decisione controversa la Commissione ha rilevato che il sistema delle tariffe raccomandate e di compensazioni della FNK (art. 1) e il divieto di noleggio della SCK (art. 3) erano incompatibili con l'art. 85, n. 1, del Trattato ed ha ingiunto alla FNK (art. 2) e alla SCK (art. 4) di por fine immediatamente a dette infrazioni. La decisione controversa erogava d'altro canto ammende nei confronti delle ricorrenti (art. 5).

103 Pur se detto dispositivo non si pronuncia esplicitamente sulle domande di esenzione delle ricorrenti presentate a norma dell'art. 85, n. 3, del Trattato, si deve rilevare che la Commissione ha verificato la conformità delle pratiche contemplate agli artt. 1 e 3 della decisione controversa con le regole di concorrenza alla luce dell'art. 85 nel suo complesso. Emerge infatti dall'elaborata motivazione della decisione controversa (punti 32-39 del preambolo) che la Commissione ha esaminato se l'art. 85, n. 1, del Trattato potesse dichiararsi non applicabile a dette pratiche in virtù dell'art. 85, n. 3, del Trattato. Al termine del suo esame essa rileva al punto 35, per quanto riguarda le tariffe raccomandate e di compensazione fissate dalla FNK, che «è esclusa un'esenzione a norma dell'art. 85, n. 3, del Trattato». Analogamente, al punto 39, si conclude esplicitamente che «è da escludere un'esenzione a norma dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato CE per quanto riguarda il divieto di prendere a noleggio» della SCK.

104 Si deve ricordare che la motivazione di un atto è indispensabile per determinare il senso esatto di quanto è stato dichiarato nel dispositivo (sentenze della Corte 26 aprile 1988, cause riunite 97/86, 99/86, 193/86 e 215/86, Asteris e a./Commissione, Racc. pag. 2181, punto 27, e 15 maggio 1997, causa C-355/95 P, TWD/Commissione, Racc. pag. I-2549, punto 21; sentenza del Tribunale 5 giugno 1992, causa T-26/90, Finsider/Commissione, Racc. pag. II-1789, punto 53). Di conseguenza, anche se il dispositivo della decisione controversa non si esprime esplicitamente sulle domande di esenzione delle ricorrenti a norma dell'art. 85, n. 3, del Trattato, l'accertamento di infrazioni e le ingiunzioni di por fine alle stesse contenute nel dispositivo implicano necessariamente, alla luce della motivazione della decisione (punti 32-39), che la Commissione ha inteso respingere le domande di cui trattasi.

105 Infine, le ricorrenti non possono trarre argomento dalle sentenze NBV e NVB/Commissione e Fiorani/Parlamento, già citate. Infatti, in ciascuna di quelle cause, che non riguardavano affatto un problema di inesistenza di una decisione di un'istituzione comunitaria, il dispositivo della decisione impugnata non arrecava danno alle ricorrenti. Solo alcune considerazioni della motivazione delle decisioni in questione erano ritenute non favorevoli per le ricorrenti. I ricorsi d'annullamento promossi in quelle cause sono stati dichiarati irricevibili perché miravano in realtà all'annullamento della sola motivazione della decisione. Nella presente causa il dispositivo della decisione controversa arreca un danno alle ricorrenti, poiché le ritiene responsabili di infrazioni agli artt. 85, n. 1, del Trattato e impone loro di

porvi fine, eroga ammende nei loro confronti e in modo implicito, ma certo, respinge le loro domande di esenzione.

106 Ne consegue che il motivo non può venir accolto.

107 Di conseguenza, la domanda volta ad ottenere la dichiarazione di nullità della decisione controversa va disattesa.

2. *Sulla domanda di annullamento della decisione controversa*

108 Le ricorrenti invocano cinque motivi di annullamento della decisione controversa, relativi rispettivamente alla violazione degli artt. 3, 4, 6 e 9 del regolamento n. 17, alla violazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato, alla violazione dei diritti della difesa ed alla violazione dell'art. 190 del Trattato.

Primo motivo: violazione degli artt. 3, 4, 6 e 9 del regolamento n. 17

Sintesi degli argomenti delle parti

109 Le ricorrenti sostengono in modo lacunoso e richiamandosi ai loro argomenti sulla nullità della decisione controversa, che l'omessa pronuncia della Commissione sulle domande di esenzione in virtù dell'art. 85, n. 3, del Trattato contravviene agli artt. 3, 4, 6 e 9 del regolamento n. 17, e che la Commissione ha del pari commesso un grave errore di forma, sicché la decisione, che non risponde alle condizioni di forma prescritte, va annullata.

110 La Commissione si riferisce all'argomento che ha svolto relativamente alla domanda volta ad ottenere l'accertamento della nullità della decisione controversa.

Giudizio del Tribunale

111 Il presente motivo si fonda sugli stessi argomenti già invocati nell'ambito dei motivi svolti a sostegno della domanda di dichiarazione di nullità della decisione controversa.

112 Si deve ricordare che in quest'ultima la Commissione si è pronunciata esplicitamente sulle domande di esenzione a norma dell'art. 85, n. 3, delle ricorrenti (v. supra, punti 103 e 104).

113 Il primo motivo va quindi disatteso.

Secondo motivo: violazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato

114 Vista la relazione d'udienza e in esito alla fase orale del procedimento, si deve suddividere il motivo in quattro parti.

115 La prima parte riguarda il fatto che la SCK sarebbe stata erroneamente qualificata impresa ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato. La seconda parte si suddivide a sua volta in due argomenti. Il primo concerne un errore di diritto vertente sul riferimento ai criteri di trasparenza, di apertura, di indipendenza e di accettazione di

garanzie equivalenti di altri sistemi nella valutazione della compatibilità di un sistema di certificazione con l'art. 85, n. 1, del Trattato. Il secondo è inerente ad un errore di valutazione che sarebbe stato commesso dalla Commissione allorché ha ritenuto che il divieto di noleggio avesse lo scopo o l'effetto di restringere la concorrenza ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato. La terza parte attiene al fatto che la Commissione avrebbe commesso un errore di valutazione ritenendo che il sistema delle tariffe raccomandate di compensazione avesse lo scopo o l'effetto di restringere la concorrenza ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato. Infine, la quarta parte verte su un errore di valutazione dell'incidenza sul commercio fra Stati membri.

Sulla prima parte, concernente un errore consistente nel qualificare la SCK come impresa ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato

— Sintesi degli argomenti delle parti

116 Le ricorrenti sostengono che la SCK non è un'impresa ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato, poiché un ente di certificazione che si occupa unicamente ed esclusivamente del controllo imparziale e oggettivo di imprese in un settore specifico non svolge attività economica (v. sentenze della Corte 23 aprile 1991, causa C-41/90, Höfner e Elser, Racc. pag. I-1979, e 17 febbraio 1993, cause riunite C-159/91 e C-160/91, Poucet e Pistre, Racc. pag. I-637, e conclusioni dell'avvocato generale Gordon Slynn nella sentenza 30 gennaio 1985, causa 123/83, BNIC, Racc. pag. 391). La SCK non sarebbe nemmeno un'associazione di imprese ai sensi della stessa disposizione.

117 La Commissione ribatte che è sufficiente che un ente, indipendentemente dal suo status giuridico, svolga un'attività di carattere economico che possa essere svolta in linea di massima da un'impresa privata e a scopo di lucro affinché possa considerarsi impresa ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato. Nella fattispecie, il rilascio di un certificato a titolo oneroso costituirebbe un'attività di questo tipo. La SCK dovrebbe quindi essere considerata un'impresa ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato.

— Giudizio del Tribunale

118 Nella decisione controversa, la Commissione ha definito la SCK come impresa ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato (punto 17, secondo comma, del preambolo).

119 Si deve accertare se, con tale qualificazione, non abbia commesso un errore di valutazione o un errore di diritto.

120 Nel contesto del diritto della concorrenza «la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento» (sentenza Höfner e Elser, già citata, punto 21).

121 La SCK è un ente di diritto privato che ha instaurato un sistema di certificazione per imprese di noleggio di gru, al quale le imprese interessate possono aderire facoltativamente. Fissa in modo autonomo i criteri ai quali le imprese devono rispondere per ottenere il certificato di conformità. I certificati sono rilasciati solo agli associati in regola con il versamento delle quote contributive.

122 Queste caratteristiche dimostrano che la SCK svolge attività economica. Va quindi considerata come impresa ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato.

123 La Commissione ha giustamente qualificato la SCK come impresa, quindi l'argomento delle ricorrenti secondo il quale la SCK non costituisce un'associazione di imprese è privo di pertinenza.

124 Da quanto precede risulta che la prima parte del secondo motivo va disattesa.

Sulla seconda parte, inerente ad un errore di diritto vertente sul richiamo ai criteri di trasparenza, di apertura, di indipendenza e di accettazione di garanzie equivalenti di altri sistemi nella valutazione della compatibilità di un sistema di certificazione con l'art. 85, n. 1, del Trattato, e ad un errore di valutazione che sarebbe stato commesso dalla Commissione allorché ha ritenuto che il divieto di noleggio avesse lo scopo o l'effetto di restringere la concorrenza ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato

— Sintesi degli argomenti delle parti

125 Le ricorrenti ricordano che la Commissione ha ritenuto nella decisione controversa che, se il divieto di noleggio «fosse associato ad un sistema di certificazione pienamente aperto, indipendente e trasparente e prevedesse il riconoscimento di garanzie equivalenti espresse da altri sistemi, si potrebbe difendere la tesi che esso non produce alcun effetto di limitazione della concorrenza, ma è inteso puramente a garantire la qualità dei beni o dei servizi sottoposti a certificazione» (punto 23, primo paragrafo). La Commissione avrebbe trasgredito l'art. 85, n. 1, del Trattato definendo di propria iniziativa criteri generali per valutare l'applicazione di detta disposizione a sistemi di certificazione, mentre detti criteri non sono stati indicati all'art. 85, n. 1, del Trattato.

126 In secondo luogo, il divieto di noleggio nell'ambito del sistema di certificazione della SCK non avrebbe come oggetto o come effetto una restrizione della concorrenza. Per valutare se dette clausole sono vietate dall'art. 85, n. 1, del Trattato si dovrebbe accertare come si sarebbe svolta la concorrenza in loro assenza (sentenza 11 luglio 1985, causa 42/84, Remia e a./Commissione, Racc. pag. 2545, punto 18). Il sistema di certificazione della SCK rafforzerebbe la concorrenza. Contribuirebbe alla trasparenza del mercato consentendo di valutare in base ad un parametro oggettivo ed imparziale la qualità e la sicurezza delle varie imprese che offrono il prodotto. Sarebbe indispensabile prevedere il divieto di noleggio per le imprese sprovviste di certificato, poiché un siffatto divieto rappresenterebbe l'unico modo

di garantire che ogni contratto con un'impresa che ha ottenuto tale certificato venga eseguito da un'impresa che risponde alle stesse caratteristiche di sicurezza e di qualità. In questo senso il divieto di noleggio mirerebbe ad una tutela identica a quella offerta da un marchio, per la quale la Corte ha riconosciuto la compatibilità con il diritto comunitario in materia di concorrenza (sentenza della Corte 17 ottobre 1990, causa C-10/89, CNL-SUCAL, Racc. pag. I-3711, punto 13). Il divieto di noleggio sarebbe del pari indispensabile in quanto costituirebbe l'unico mezzo di soddisfare i requisiti di cui all'art. 2, n. 5, dei criteri di riconoscimento del consiglio di certificazione (v. supra, punto 5), secondo il quale l'ente che concede la certificazione deve verificare direttamente, qualora un lavoro venga eseguito da un subappaltante, che le prescrizioni in materia di qualità siano osservate. Quanto alla proposta della Commissione di autorizzare le imprese cui è stato rilasciato il certificato di conformità a dimostrare, mediante elenchi prestabiliti, che imprese cui tale certificato non è stato rilasciato e alle quali esse si rivolgono rispondono comunque ai requisiti di qualità prescritti, le ricorrenti ritengono che un siffatto regime di verifica ad hoc rappresenterebbe la negazione totale di un sistema di certificazione fondato su una verificazione sistematica. Infine, il divieto di noleggio dovrebbe anche continuare a valere nell'ipotesi in cui il committente autorizzasse espressamente il noleggio di gru presso imprese sprovviste di certificato. Infatti la credibilità del sistema di certificazione si fonderebbe sul fatto che tutti i prodotti e servizi offerti dalle imprese cui è stato rilasciato il certificato di conformità rispondono alle condizioni prescritte.

127 Le ricorrenti sostengono che il sistema contestato risponde in ogni caso a tutti i criteri definiti dalla Commissione. Anzitutto detto sistema è caratterizzato da un'apertura totale, che ammette non solo i membri della SNK, ma anche qualsiasi impresa lo desideri. Infatti la SCK avrebbe rilasciato certificati a dodici imprese che non erano aderenti alla FNK. Le condizioni per ottenere un certificato sarebbero oggettive e non discriminatorie. A questo proposito la riduzione del contributo di cui fruivano i membri della FNK fino al 1° gennaio 1992 sarebbe stata una mera contropartita per i servizi di segreteria offerti dalla FNK alla SCK. Il sistema sarebbe stato pure accessibile alle imprese degli altri Stati membri, il che sarebbe confermato da una relazione del consiglio di certificazione dell'11 gennaio 1993 e da una lettera dell'11 marzo 1994 dell'associazione di imprese belghe di noleggio gru. La SCK avrebbe sempre riconosciuto che un'immatricolazione all'estero soddisfa la condizione, prescritta per l'impresa che richiede il certificato della SCK, di essere iscritta nel registro della camera di commercio. Di conseguenza, le difficoltà incontrate dalle imprese straniere per accedere al mercato olandese sarebbero unicamente dovute alle disparità tra le discipline dei paesi.

128 Anche se il suo regolamento non vi fa richiamo, la SCK riconoscerebbe l'equivalenza degli altri sistemi di certificazione, a condizione che questi contemplino garanzie analoghe a quelle del sistema contestato. Il sistema di certificazione della SCK rappresenterebbe realmente un valore aggiunto rispetto al regime previsto dalla legge, tanto nella sostanza quanto sul piano della procedura. Nella sostanza stabilirebbe condizioni, sul piano tecnico e sul piano di gestione dell'impresa, che vanno oltre le condizioni prescritte dalla legge. La SCK perseguirebbe una politica di controllo molto più attiva di quella della Keboma. Detta funzione complementare di un sistema di certificazione si spiegherebbe con una politica deliberata nei Paesi Bassi, che consiste nell'affidare, per quanto possibile, il controllo delle condizioni prescritte dalla legge agli operatori del mercato. Il valore aggiunto del sistema di certificazione della SCK sarebbe stato riconosciuto dalla DG III in una nota del 18 agosto 1994 indirizzata alla DG IV. Così stando le cose, la SCK non potrebbe autorizzare il noleggio di gru che non rispondono alle condizioni prescritte dalla legge senza che ciò incida sulla coerenza del suo sistema di certificazione. Il fatto che non vi sono ancora altri enti privati che abbiano organizzato un sistema di certificazione comparabile a quello della SCK non implicherebbe che la SCK non è disposta a riconoscere un sistema comparabile se questo fosse posto in essere. D'altro canto, l'argomento della Commissione renderebbe impossibile la creazione di un sistema di certificazione in un settore nel quale non esistono discipline, poiché il primo sistema istituito non avrebbe la possibilità di riconoscere altri sistemi comparabili.

129 La Commissione ribatte di aver effettuato, dal punto 23 al punto 30 della decisione controversa, un'analisi dettagliata del divieto di noleggio nel suo contesto giuridico ed economico, onde determinare se siffatto divieto è compatibile con l'art. 85, n. 1, del Trattato (v. sentenza della Corte 30 giugno 1966, causa 56/65, Société technique minière, Racc. pag. 261).

130 Sostiene che il divieto di noleggio non è indispensabile per conservare la coerenza del sistema di certificazione in questione. Per sottolineare il carattere sproporzionato del divieto fa osservare che il divieto esclude la possibilità di impiegare gru certificate da altri enti e non autorizza l'appaltante principale a dimostrare, anche preventivamente mediante la redazione di un elenco, che il subappaltante non certificato risponde a tutti i requisiti prescritti dalla SCK. Inoltre il divieto impedirebbe all'appaltante principale di avvalersi di un subappaltante non certificato qualora il committente avesse esplicitamente rinunciato alle garanzie di qualità

connesse al certificato della SCK ed avesse consentito l'impiego di gru non certificate.

131 Il sistema di certificazione della SCK non risponderebbe ai criteri enunciati al punto 23, primo paragrafo, della decisione controversa. Anzitutto avrebbe presentato fin dall'inizio e comunque parzialmente fino al 21 ottobre 1993, le caratteristiche di un sistema chiuso (punto 24 della decisione controversa). In seguito, contrariamente a quanto sostengono le ricorrenti, non avrebbe consentito il riconoscimento di altri sistemi di garanzia. L'emendamento proposto dalle ricorrenti alla versione originale dell'art. 7, secondo trattino, del regolamento di certificazione, destinato a riconoscere la certificazione di altri enti di diritto privato [lettera dell'avvocato delle ricorrenti alla Commissione (al signor Dubois) datata 12 luglio 1993] non avrebbe alcun effetto pratico in quanto, da un lato, tali enti non esistono né nei Paesi Bassi né nei paesi limitrofi e in quanto, d'altra parte, garanzie diverse dai certificati privati non sono riconosciute. In particolare il riconoscimento del marchio Keboma, come pure degli attestati ufficiali analoghi delle autorità pubbliche belghe o tedesche, sarebbe escluso.

— Giudizio del Tribunale

132 Ai sensi dell'art. 7, secondo trattino, del regolamento della SCK sulla certificazione delle imprese di noleggio di gru, è vietato alle imprese cui detto ente ha rilasciato il certificato di conformità noleggiare gru di imprese cui tale certificato non è stato rilasciato.

133 Per quanto riguarda anzitutto il primo argomento della presente parte del motivo di errore di diritto vertente sul richiamo ai criteri di trasparenza, di apertura, di indipendenza e di accettazione di garanzie equivalenti di altri sistemi nella valutazione della compatibilità di un sistema di certificazione con l'art. 85, n. 1, del Trattato, si deve osservare che, nella decisione controversa (punto 23), la Commissione ha ritenuto che il carattere anticoncorrenziale del divieto di noleggio potesse venir valutato solo alla luce dell'indole del sistema di certificazione al quale detto divieto

è connesso. A questo scopo ha definito quattro criteri — vale a dire apertura, indipendenza, trasparenza e accettazione di garanzie equivalenti di altri sistemi — ai quali il sistema di certificazione deve rispondere affinché il divieto di noleggio possa eventualmente esulare dall'applicazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato.

134 Emerge da una costante giurisprudenza che la valutazione della conformità di un comportamento con l'art. 85, n. 1, del Trattato si opera nel contesto giuridico ed economico della controversia (v., ad esempio, sentenza Société technique minière, già citata, e sentenza del Tribunale 14 maggio 1997, causa T-77/94, Groothandelaren in Bloemkwekerijprodukten e a./Commissione, Racc. pag. II-759, punto 140). Poiché quindi la Commissione ha facoltà di definire i criteri per far osservare i dettami dell'art. 85, n. 1, del Trattato in una situazione giuridica ed economica particolare, si deve esaminare se i criteri ai quali si fa richiamo ai punti 23, primo comma, della decisione controversa siano pertinenti.

135 Tuttavia, tenuto conto del fatto che la Commissione si fonda unicamente sull'inesistente apertura del sistema di certificazione della SCK e sul rifiuto di accettazione di garanzie equivalenti di altri sistemi per constatare che nella fattispecie il divieto di noleggio falsa la concorrenza (punto 23, secondo comma, della decisione controversa e art. 3 della stessa), basta valutare la correttezza di questi due criteri.

136 La pertinenza del criterio di apertura del sistema di certificazione per la valutazione del divieto di noleggio sotto il profilo dell'art. 85, n. 1, del Trattato è fuori dubbio. Infatti il divieto di noleggio presso imprese sprovviste di certificato incide considerevolmente sulle possibilità concorrenziali di dette imprese, nell'ipotesi in cui l'accesso al sistema di certificazione sia difficile.

137 Il secondo criterio dell'accettazione di garanzie equivalenti di altri sistemi è altresì corretto. Il divieto di noleggio impedisce alle imprese provviste di certificato di avvalersi delle imprese che tale certificato non hanno ottenuto anche se queste ultime offrono garanzie equivalenti alle garanzie del sistema di certificazione e non trova, infatti, alcuna giustificazione oggettiva nella necessità di mantenere la qualità dei prodotti o servizi garantita dal sistema di certificazione. Al contrario, il rifiuto di accettare le garanzie equivalenti di altri sistemi serve a tutelare le imprese provviste di certificato contro la concorrenza di imprese che ne sono sprovviste.

138 Il primo argomento della seconda parte del motivo, inerente ad un errore di diritto, va dunque disatteso.

139 Per quanto riguarda il secondo argomento della stessa parte, con il quale le ricorrenti sostengono che la Commissione ha commesso un errore di valutazione ritenendo che il divieto di noleggio della SCK restringe la concorrenza ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato, si deve rilevare che, allorché si è discussa la creazione della SCK nel corso di una riunione della regione Noord Holland della FNK, il 27 settembre 1983, i partecipanti a detta riunione non avevano affatto l'intenzione di rafforzare la concorrenza tra di loro, ma invece di aumentare i prezzi sul mercato. Infatti il resoconto di detta riunione (prodotto dalle ricorrenti con lettera 10 aprile 1997) ha riportato in questi termini il proposito di uno dei partecipanti: «Siffatto istituto [di certificazione] è un'idea molto sana. È prevedibile che detto progetto, se messo correttamente in esecuzione, avrà un effetto sui prezzi». Un altro partecipante alla stessa riunione ha ritenuto che il progetto di certificazione fosse una «buona idea». Ha aggiunto che «in un'impresa, il fatturato che viene realizzato è più importante del livello di utilizzo delle macchine». Orbene, un'impresa di noleggio di gru che non aumenti il grado di utilizzo delle macchine otterrà un aumento del fatturato solo aumentando le tariffe.

140 D'altro canto, il secondo argomento della seconda parte si colloca su un piano diverso da quello sul quale la Commissione ha valutato il divieto di noleggio nella decisione controversa. Infatti, la Commissione ha fondato la sua constatazione dell'esistenza di una restrizione della concorrenza sul fatto che detto divieto si applicava nell'ambito di un sistema di certificazione che non era totalmente aperto e che

non accettava garanzie equivalenti offerte da altri sistemi (punto 23, secondo paragrafo, della decisione controversa).

141 Orbene, il divieto di noleggio sancito dall'art. 7, secondo trattino, del regolamento sulla certificazione delle imprese di noleggio di gru della SCK restringe non solo la libertà di azione delle imprese cui è stato rilasciato il certificato di conformità, ma incide anche e soprattutto sulle possibilità concorrenziali delle imprese che ne sono sprovviste. Tenuto conto della potenza economica della SCK, che, a suo dire, rappresenta circa il 37% del mercato olandese del noleggio di gru mobili, la gravità di questa restrizione alla concorrenza ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato è indiscutibile se, come rileva la Commissione, il divieto di noleggio opera nell'ambito di un sistema di certificazione che non è totalmente aperto e che non accetta garanzie equivalenti di altri sistemi (v., in prosieguo, punti 143-151). In un caso del genere, il divieto di noleggio rafforza infatti il carattere chiuso del sistema di certificazione (punto 26, primo paragrafo, della decisione controversa) e ostacola notevolmente l'accesso dei terzi al mercato olandese (punto 26, secondo paragrafo).

142 A questo punto si deve quindi esaminare se sono corrette le premesse di fatto — vale a dire l'apertura non totale del sistema di certificazione della SCK e il rifiuto di accettare garanzie equivalenti di altri sistemi — sulle quali la Commissione ha fondato la sua valutazione.

143 La constatazione della Commissione secondo la quale il sistema di certificazione della SCK non era aperto durante il periodo controverso [dal 1° gennaio 1991 (data dell'instaurazione del divieto di noleggio) al 4 novembre 1993 (data della decisione di sospendere il divieto di noleggio), ad eccezione del periodo tra il 17 febbraio e il 9 luglio 1992] si fonda sugli elementi seguenti: sarebbe stato più difficile per le imprese non aderenti alla FNK che per le imprese aderenti a questa associazione accedere al sistema di certificazione, poiché i costi di partecipazione per le prime erano maggiori che non per i secondi; i requisiti posti dal sistema di certificazione sarebbero stati fissati con riferimento alla situazione olandese, ostacolando così l'accesso delle imprese straniere. Infatti fino al 1° maggio 1993 l'iscrizione al registro della camera di commercio era prescritta nel sistema di certificazione della SCK e fino al 21 ottobre 1993 si dovevano applicare le condizioni generali della FNK (punto 24 della decisione controversa).

144 Si deve constatare che gli elementi addotti dalle ricorrenti per dimostrare l'asserita apertura del sistema di certificazione della SCK non sono probanti.

145 Si deve osservare anzitutto che, nella decisione controversa, la Commissione ha sostenuto che «dal settembre 1987 al 1° gennaio 1992, la partecipazione al progetto di certificazione della SCK era circa tre volte meno costosa per gli aderenti alla FNK che per i non aderenti» (punto 9). Il fatto che gli aderenti alla FNK hanno fruito di una riduzione notevole (di circa il 66%) fino al 1° gennaio 1992 sul loro contributo alla SCK non è stato contestato dalle ricorrenti né durante la fase amministrativa del procedimento né nel corso del procedimento dinanzi al Tribunale. Anche se, come sostengono, questa riduzione costituiva una contropartita per servizi di segreteria offerti dalla FNK alla SCK, ciò non toglie che siffatta prassi abbia avuto l'effetto di rendere più difficile l'accesso al sistema di certificazione della SCK per le imprese non olandesi che per le imprese olandesi, dal momento che quasi tutte le imprese cui il certificato di conformità è stato rilasciato dalla SCK (più del 90% di quelle che l'hanno ottenuto) era aderente alla FNK e che solo potevano aderire alla FNK le imprese di noleggio di gru aventi sede nei Paesi Bassi [art. 4, lett. a), dello statuto della FNK]. Questo effetto di «esclusione» è stato ulteriormente rafforzato dal fatto che, se imprese aventi sede in altri Stati membri avessero comunque inteso ottenere una certificazione dalla SCK, avrebbero dovuto osservare, fino al 21 ottobre 1993, le condizioni generali di un ente alle quali esse non potevano aderire, vale a dire la FNK, e all'elaborazione delle quali non avevano potuto partecipare. La chiusura, o comunque l'apertura non totale per le imprese di altri paesi, emerge anche dal fatto, non contestato, che le condizioni del sistema di certificazione della SCK sono state fissate in riferimento alla situazione olandese e in particolare alla normativa olandese.

146 Quanto all'affermazione delle ricorrenti secondo la quale era sempre possibile per un'impresa immatricolata all'estero ottenere un certificato presso la SCK, si deve osservare che il rapporto del consiglio di certificazione dell'11 gennaio 1993 dichiara (pag. 5) che non vi è alcun ostacolo alla partecipazione delle imprese straniere al sistema di certificazione della SCK. Per giungere a questa conclusione, la relazione fa riferimento ad un emendamento dello statuto della SCK entrato in vigore il 1° gennaio 1992 con il quale si è espresso con una nuova formula l'obiettivo dell'ente SCK, si è detto cioè che persegue la promozione e la conservazione

della qualità delle imprese di noleggio di gru in generale e non più soltanto nei Paesi Bassi. Tuttavia, pur se è vero che lo statuto della SCK non esclude la possibilità che le imprese non aventi sede nei Paesi Bassi ottengano una certificazione dalla SCK, non ne consegue automaticamente che il sistema di certificazione di quest'ultima sia un sistema totalmente aperto alle imprese aventi sede in un altro Stato membro. Infatti l'apertura non totale del sistema di certificazione è, nella fattispecie, attribuibile ad altri fattori, che sono stati identificati al punto 145 di cui sopra.

147 Quanto alla lettera 11 marzo 1994 del presidente dell'associazione delle imprese belghe di noleggio di gru, essa enuncia che l'ostacolo più importante per il commercio interstatale nel settore del noleggio delle gru mobili deriva dalla disparità di discipline dei vari Stati membri e che le imprese belghe non ritengono quindi di essere ostacolate per la realizzazione di lavori all'interno della Comunità dall'azione della SCK. A questo proposito la stessa SCK ha sostenuto nella notifica che gli obblighi imposti dal sistema di certificazione corrispondono approssimativamente agli obblighi imposti dalla legge olandese alle imprese di noleggio di gru, sicché la certificazione costituisce ulteriore garanzia che detti obblighi imposti dalla legge siano effettivamente assolti (punti 26-28 della notifica della SCK). Trasponendo diversi obblighi imposti dalla legislazione olandese nell'ambito del sistema di certificazione, la SCK ha quindi consolidato e rafforzato le barriere al commercio intracomunitario risultanti da eventuali disparità tra le legislazioni nazionali. Infatti, allorché, in virtù di una direttiva comunitaria, il mutuo riconoscimento dei vari regimi nazionali interviene in un settore, l'imposizione da parte di un ente privato di certificazione dell'obbligo di rispettare la legge olandese in questo stesso settore implica che le barriere al commercio intracomunitario, che il legislatore comunitario ha voluto sopprimere, sono conservate o ripristinate. Quindi è patente che la SCK effettua taluni controlli esercitati in precedenza dalla Keboma, ma non più praticati da quest'ultima dopo l'entrata in vigore della disposizioni della direttiva 89/392 (v. supra, punto 3). Le ricorrenti hanno infatti riconosciuto al punto 114 del ricorso: «L'instaurazione del marchio CE per le gru di sollevamento ha ulteriormente ridotto la funzione che la legge attribuisce alla Keboma. Le gru munite di un marchio CE e di una dichiarazione di conformità non sono d'altro canto soggette a un controllo della Keboma per la prima omologazione. Ciò significa che la funzione della SCK si è ampliata. Nel contesto del regime di certificazione della SCK si controlla sostanzialmente se le gru nuove rispondono alle disposizioni di legge vigenti». Così stando le cose, non si può sostenere che l'eventuale ostacolo incontrato dalle imprese di noleggio di gru non olandesi per acce-

dere al mercato olandese consegua esclusivamente dalla disparità delle discipline dei vari Stati membri e non dal sistema di certificazione della SCK.

148 Quanto alla questione se il sistema di certificazione della SCK consentisse di accettare garanzie equivalenti di altri sistemi, si deve rilevare che, con la lettera 12 luglio 1993 al signor Dubois della DG IV, la SCK ha proposto una modifica del sistema di certificazione, in base alla quale altri sistemi di certificazione rispondenti ai requisiti stabiliti in base alle norme europee EN 45011 e che offrivano le garanzie equivalenti al sistema della SCK sarebbero stati riconosciuti da quest'ultima. Emerge quindi da questa proposta di modifica che, nella versione iniziale, il sistema di certificazione della SCK non prevedeva il riconoscimento di detti sistemi equivalenti. D'altro canto, anche se, come sostengono le ricorrenti, la modifica era una mera precisazione della versione iniziale dell'art. 7, secondo trattino, del regolamento di certificazione, sarebbe giocoforza constatare che il sistema della SCK non prevede affatto il riconoscimento eventuale di una disciplina dei poteri pubblici che offra garanzie equivalenti alle garanzie della SCK.

149 Emerge dalle considerazioni che precedono che la Commissione non ha commesso un errore di valutazione ritenendo al punto 23 della decisione controversa che il sistema di certificazione della SCK non era totalmente aperto (o quanto meno non lo era fino al 21 ottobre 1993) e non consentiva di ammettere garanzie equivalenti di altri sistemi. Di conseguenza, il divieto di noleggio che rafforzava ulteriormente l'indole non aperta del sistema di certificazione e che aveva l'effetto di ostacolare notevolmente l'accesso al mercato olandese da parte dei terzi ed in particolare delle imprese aventi sede in un altro Stato membro (v. supra, punti 145-148) integra effettivamente una restrizione della concorrenza ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato. Questa conclusione non sarebbe diversa se le ricorrenti potessero dimostrare che la clausola è necessaria per conservare la coerenza del sistema di certificazione. Infatti, dato il suo carattere non aperto e il rifiuto delle garanzie equivalenti di altri sistemi, il sistema di certificazione della SCK è di per sé incompatibile con l'art. 85, n. 1, del Trattato anche se risultasse, come sostengono le ricorrenti, che aveva un valore aggiunto rispetto alla normativa olandese. Una clausola particolare in un sistema del genere, come la clausola che vieta il noleggio di materiale di imprese sprovviste del certificato di conformità, non diventa compatibile con l'art. 85, n. 1,

data la necessità di conservare la coerenza di detto sistema, poiché esso è per definizione incompatibile con l'art. 85, n. 1, del Trattato.

150 Ne consegue che la seconda parte del presente motivo va disattesa.

151 All'udienza le parti intervenienti hanno ulteriormente insistito affinché il Tribunale si pronunci anche sulla legittimità della modifica dell'art. 7, secondo trattino, del regolamento di certificazione, sulla quale le parti principali si sono accordate per il periodo che va fino alla pronuncia della presente sentenza (v. supra, punto 26). Si deve tuttavia osserva che, nell'ambito di un ricorso per annullamento a norma dell'art. 177 del Trattato, il giudice comunitario si limita ad un controllo di legittimità dell'atto impugnato. Nella fattispecie, la decisione controversa non contiene necessariamente alcuna valutazione della nuova versione della clausola di divieto di noleggio, dal momento che la modifica del regolamento di certificazione è stata apportata posteriormente alla decisione. La domanda formulata dalle parti intervenienti all'udienza esula quindi dai limiti della competenza conferita dal Trattato al Tribunale nell'ambito di un ricorso per annullamento e va quindi disattesa, in quanto irricevibile.

Sulla terza parte, attinente al fatto che la Commissione avrebbe commesso un errore di valutazione ritenendo che il sistema delle tariffe raccomandate e di compensazione avesse per oggetto o per effetto una restrizione della concorrenza ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato

— Sintesi degli argomenti delle parti

152 Le ricorrenti sostengono che nemmeno la pubblicazione delle tariffe raccomandate né l'elaborazione delle tariffe di compensazione costituiscono restrizioni della concorrenza ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato, poiché le dette tariffe dovevano servire solo come base obiettiva per le singole trattative ed erano prive di qualsiasi forza vincolante. La situazione sul mercato sarebbe stata quindi identica se le

tariffe raccomandate e i preventivi non fossero stati pubblicati. Infatti qualsiasi operatore sul mercato sarebbe stato e sarebbe rimasto libero di determinare in modo autonomo la sua politica commerciale (sentenza della Corte 14 luglio 1981, causa 172/80, Züchner, Racc. pag. 2021, punto 13). Le ricorrenti osservano che le tariffe del mercato erano nettamente inferiori alle tariffe raccomandate pubblicate dalla FNK e variavano secondo l'impresa, il cliente e il contratto.

153 L'art. 3, lett. b), del regolamento interno della FNK, che impone l'obbligo di praticare tariffe accettabili pena la radiazione dal novero dei membri a norma dell'art. 10 dello statuto, non significherebbe affatto che i soci della FNK dovevano applicare le tariffe raccomandate. D'altro canto, da quando esiste la FNK, nessun contratto singolo è stato controllato per verificare se si erano praticate tariffe accettabili e nessun membro è stato radiato per questo tipo di inosservanza. Le due sentenze citate dalla Commissione al punto 20 della decisione controversa non sarebbero pertinenti. La sentenza della Corte 17 ottobre 1972, causa 8/72, Vereniging van Cementhandelaren/Commissione (Racc. pag. 977), riguarderebbe l'applicazione di tariffe «raccomandate» nell'ambito di un sistema obbligatorio, che nella fattispecie non sussiste, che prevede sanzioni rigorose in caso di inosservanza e che consente quindi a tutti i partecipanti di prevedere con una certa sicurezza la politica dei prezzi seguita dai loro concorrenti. La sentenza della Corte 27 gennaio 1987, causa 45/85, Verband der Sachversicherer/Commissione (Racc. pag. 405), verterebbe su una situazione nella quale l'accordo in questione aveva lo scopo di influenzare la concorrenza, mentre nella fattispecie la pubblicazione delle tariffe raccomandate e dei preventivi avrebbe finalità del tutto diversa.

154 Quanto alle tariffe di compensazione, le ricorrenti non negano che la FNK abbia, occasionalmente, svolto compiti di segreteria nell'ambito della concertazione sui detti prezzi. Le ricorrenti ritengono tuttavia che la partecipazione della FNK all'elaborazione delle tariffe di compensazione fosse tanto marginale da non poter farne sorgere la responsabilità. Se l'elaborazione delle tariffe di compensazione può essere attribuita alla FNK, va comunque esclusa da qualsiasi sua influenza sulla situazione concorrenziale del mercato. Il mercato, caratterizzato dal fenomeno dell'«overnight contracting», si sarebbe in pratica automaticamente spostato verso una situazione nella quale i partecipanti che intrattengono rapporti commerciali regolari, implicanti prestazioni identiche e reciproche, concordano tariffe uniformi, che

vengono applicate ogniqualvolta si fornisce una prestazione. La Commissione avrebbe inoltre omesso di dimostrare la vincolatività delle tariffe di compensazione.

155 La Commissione ribatte che emerge dalle disposizioni in materia del regolamento interno e dallo statuto della FNK che la vincolaticità delle tariffe raccomandate e di compensazione consegue dall'obbligo imposto ai membri della FNK di praticare tariffe accettabili, pena la radiazione dal novero dei membri [art. 10, paragrafo 1, lett. d), dello statuto]. Inoltre il fenomeno dell'«overnight contracting» farebbe pensare che dette tariffe raccomandate servano in realtà come prezzo di riferimento.

— Giudizio del Tribunale

156 Si deve accertare anzitutto se la Commissione abbia commesso un errore di valutazione considerando che il sistema di tariffe raccomandate e di compensazione restringe la concorrenza ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato [a)]. Si dovrà valutare poi se l'infrazione addebitata possa venir imputata alla FNK [b)].

a) Il sistema di tariffe raccomandate e di tariffe di compensazione

157 Nella decisione controversa (punti 20 e 21), la Commissione sostiene in pratica che le imprese aderenti alla FNK dovevano rispettare le tariffe che questa proponeva. Essa considera che, anche se queste tariffe erano prezzi indicativi, avrebbero comunque ristretto la concorrenza, in quanto avrebbero consentito di prevedere con una certa sicurezza la politica dei prezzi dei concorrenti.

158 Si deve ricordare che l'art. 85, n. 1, lett. a), del Trattato dichiara espressamente incompatibili con il mercato comune le intese consistenti nel «fissare direttamente o indirettamente i prezzi di acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione».

159 Va rilevato che, durante il periodo che ci interessa, gli aderenti alla FNK erano obbligati, ai sensi dell'art. 3, lett. b), del regolamento interno della FNK, a praticare prezzi «accettabili» e che, ai sensi dell'art. 10, n. 1, lett. d), dello statuto, un membro poteva venire radiato dalla FNK se contravveniva al regolamento interno. È stato confermato dalla FNK che le tariffe raccomandate pubblicate (applicate nei rapporti con i committenti) trasponevano nella pratica la nozione di tariffa accettabile di cui all'art. 3, lett. b), del regolamento interno (punto 17 della notifica della FNK). Si deve ammettere che lo stesso vale per le tariffe di compensazione (applicate alle operazioni di noleggio tra membri della FNK) stabilite nell'ambito della FNK, di norma su base regionale (v. in prosieguo, punto 167). È infatti difficile immaginare che la FNK abbia inteso collaborare per la fissazione di tariffe di compensazione che non fossero state tariffe accettabili ai sensi dell'art. 3, lett. b), del regolamento interno. Di conseguenza, tenuto conto del fatto che le tariffe raccomandate e di compensazione traspongono nella pratica la nozione di tariffe accettabili che i membri della FNK devono praticare ai sensi dell'art. 3, lett. b), del regolamento interno della FNK, il sistema di prezzi raccomandati e di compensazione era effettivamente un sistema di prezzi imposti ai membri dell'ente.

160 Questa constatazione è inoltre corroborata dal fatto che, per ammissione delle stesse ricorrenti, il sistema di tariffe della FNK era stato elaborato per porre rimedio ad una situazione di instabilità del mercato che si sarebbe tradotta in un gran numero di fallimenti. D'altro canto, diversi resoconti delle riunioni regionali della FNK, prodotti in giudizio su richiesta del Tribunale (v. supra, punto 31), sottolineano la vincolatività delle tariffe raccomandate e di compensazione della FNK. Infatti uno dei partecipanti alla riunione regionale Noord Holland del 17 febbraio 1981 ha fatto osservare che «l'affiliazione alla FNK implica lo svantaggio che si deve applicare un listino concordato» (resoconto, punto 4). Analogamente emerge dal resoconto della riunione regionale Noord Holland del 22 febbraio 1982 (punto 6) che l'inosservanza delle tariffe raccomandate sarebbe considerata come trasgressione del regolamento interno della FNK. Uno dei partecipanti a detta riunione ha aggiunto che «si sarebbero dovuti prevedere mezzi per punire tali

inosservanze del regolamento mediante irrogazione di ammende» (v., nello stesso senso, il resoconto della riunione della regione Oost Nederland del 16 aprile 1986, punto 3).

161 Pur non risultando in pratica siano mai stati irrogate sanzioni nei confronti di membri che non hanno rispettato l'intesa sui prezzi, si controllava comunque l'osservanza delle tariffe. Infatti emerge dai resoconti delle riunioni regionali della FNK che alcuni membri sono stati richiamati. Ad esempio, il resoconto della riunione della regione West Brabant/Zeeland dell'8 dicembre 1980 (punto 6) riporta questi commenti fatti dopo la constatazione dell'inosservanza delle tariffe concordate da parte del signor Van Haarlem: «La regione disapprova l'azione del signor Van Haarlem e il signor Van Haarlem riconosce che sarebbe stato preferibile evitare questo inconveniente» (v., inoltre, resoconto della riunione della regione West Brabant/Zeeland del 21 febbraio 1980, punto 7).

162 D'altro canto, e proprio al fine di garantire che fossero osservate le tariffe raccomandate da parte dei membri, la FNK ha promosso l'elaborazione delle tariffe di compensazione (v. in prosieguo, punti 165-170). Infatti, un'impresa di noleggio di gru che opera a tariffe nettamente inferiori attirerà i committenti e dovrà ricorrere ai concorrenti per noleggiare altre gru. Era perciò necessario fissare tariffe di compensazione, perché un'impresa di noleggio di gru deve necessariamente tener presenti queste tariffe allorché pattuisce il suo prezzo con il committente, onde evitare perdite sull'eventuale noleggio di ulteriori gru (v., ad esempio, resoconto della riunione della regione Noord Holland del 22 febbraio 1982, punto 6: «È opportuno concordare reciprocamente le tariffe di compensazione, in quanto dette tariffe avranno comunque un certo effetto sulle tariffe applicate ai committenti. Se infatti è risaputo che una gru può essere noleggiata presso un collega solo ad un certo prezzo, bisognerà andare molto cauti nell'offrire ai committenti prezzi nettamente inferiori alle tariffe di compensazione»; v., nello stesso senso, il resoconto della riunione della regione West Brabant/Zeeland del 5 ottobre 1987, punto 4; resoconto della riunione della regione Oost Nederland del 10 ottobre 1989, punto 6; resoconto della riunione della regione Midden Nederland del 21 febbraio 1990, punto 4; resoconto della riunione dei membri della FNK che noleggiano gru

cingolate, del 24 agosto 1989, punto 2). Infatti, come ha detto il signor De Blank, direttore della FNK, le tariffe di compensazione avevano «funzione educativa» (resoconto della riunione della regione West Brabant/Zeeland del 30 maggio 1988, punto 3).

163 Si deve aggiungere che, stando agli elementi del fascicolo, il sistema di tariffe della FNK ha avuto lo scopo di far aumentare le tariffe sul mercato. La stessa FNK ha sostenuto nella notifica che le sue tariffe raccomandate erano superiori ai prezzi di mercato (punto 18 della notifica). La fissazione di tariffe di compensazione commisurata a prezzi raccomandati ha di per sé prodotto effetti, vale a dire un aumento dei prezzi applicati ai committenti (resoconto della riunione della regione Zuid-Holland del 9 ottobre 1990, punto 7: le tariffe di compensazione producono una «forza ascensionale nei confronti dei prezzi del mercato»; resoconto della riunione della regione Noord Holland dell'11 febbraio 1987, punto 5: «Il signor De Blank osserva che nella regione Noord si sono avute intense concertazioni sulle tariffe. In un primo tempo tra gruppi e poi unitamente alle tre regioni-province. Ciò è stato indubbiamente utile»; resoconto della riunione della regione Midden Nederland del 28 febbraio 1991, punto 4; resoconto della riunione dei membri della FNK che noleggiano gru cingolate del 12 novembre 1991, punto 3: «Si ha l'impressione che anche le tariffe del mercato siano aumentate per effetto degli accordi sulle tariffe di compensazione».

164 Emerge dalle considerazioni che precedono che il sistema delle tariffe raccomandate e di compensazione era un sistema di prezzi imposti che consentiva ai membri della FNK, anche se taluni non rispettavano sempre i prezzi fissati, di prevedere con una certa sicurezza la politica dei prezzi seguita dagli altri membri dell'associazione. È inoltre dimostrato che mirava ad aumentare i prezzi sul mercato. La Commissione ha quindi correttamente constatato che questo sistema restringeva la concorrenza ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato (sentenze Vereniging van Cementhandelaren/Commissione, già citata, punti 19 e 21, e Verband der Sachversicherer/Commissione, già citata, punto 41).

b) La responsabilità della FNK nella fissazione delle tariffe di compensazione

165 Le ricorrenti ritengono che la FNK non possa essere considerata responsabile per l'elaborazione delle tariffe di compensazione. La funzione della FNK nella fissazione delle tariffe di compensazione non avrebbe mai superato compiti occasionali di segreteria. Queste tariffe sarebbero state elaborate localmente o regionalmente.

166 A questo proposito si deve rilevare che, per talune categorie di gru, vale a dire quelle di oltre 150 tonnellate e le gru a cingoli, sono state fissate tariffe di compensazione su scala nazionale. Emerge dai resoconti comunicati al Tribunale che le tariffe di compensazione sono state fissate nel corso di riunioni alle quali erano rappresentati tutti i membri della FNK che noleggiavano gru di questo tipo (v. resoconto della riunione delle imprese che noleggiavano gru cingolate del 15 febbraio 1979, punto 4). Le riunioni si tenevano in linea di massima nella sede della FNK alla presenza del direttore della FNK, signor De Blank, e i resoconti delle dette riunioni sono stati redatti su carta intestata della FNK.

167 La fissazione di una tariffa di compensazione su scala nazionale è stata piuttosto l'eccezione che la regola. Tuttavia, la direzione della FNK avrebbe voluto che anche le tariffe di compensazione per le altre gru fossero fissate su scala nazionale (resoconto della riunione della regione Noord Holland del 4 settembre 1989, punto 5: «La massima aspirazione della direzione è quella di un'unica tariffa di compensazione per tutto il paese»). Tuttavia, per ragioni pratiche, non sono state adottate tariffe di compensazione nazionali per le gru diverse da quelle superanti le 150 tonnellate e le gru cingolate. La direzione della FNK ha considerato quanto segue: «(...) il numero di imprese che noleggiano gru tra le 100 e le 150 tonnellate è troppo grande per stipulare accordi su scala nazionale. La direzione ha quindi deciso che anche per queste gru si dovevano stipulare accordi su scala regionale (...)» (resoconti delle riunioni della regione West Brabant/Zeeland del 15 ottobre 1990, punto 7; v. pure resoconto della riunione delle imprese che noleggiavano gru idrauliche superiori alle 150 tonnellate, del 25 settembre 1990, punto 6, e del 26 novembre 1991, punto 6).

168 Ne consegue che la stessa FNK decideva se una tariffa di compensazione andasse fissata su scala nazionale o su scala regionale.

169 Quanto poi alla partecipazione della FNK all'elaborazione delle tariffe di compensazione regionali, si deve osservare che, ai termini stessi dello statuto della FNK, le regioni costituivano divisioni della FNK (art. 16 dello statuto), che i resoconti delle riunioni regionali sono stati redatti su carta intestata della FNK e che il signor De Blank, direttore della FNK, ha partecipato a tutte le riunioni regionali i cui resoconti sono stati prodotti in giudizio e durante le quali si è discusso delle tariffe di compensazione. D'altro canto, il signor De Blank durante le riunioni regionali ha ripetutamente informato i presenti delle tariffe di compensazione praticate in altre regioni (v., ad esempio, resoconto della riunione della regione West Brabant/Zeeland del 4 marzo 1991, punto 5; resoconto della riunione della regione Midden Nederland del 28 febbraio 1991, punto 4; resoconto della riunione della regione Noord Holland del 24 settembre 1990, punto 7; resoconto della riunione della regione Noord Nederland del 26 settembre 1988, punto 5). Egli ha quindi collaborato attivamente alla fissazione delle tariffe di compensazione in talune regioni. Emerge inoltre dal resoconto della regione Midden Nederland del 28 febbraio 1991 (punto 4) che una circolare della FNK relativa alle tariffe di compensazione in taluni casi ha portato ad un aumento dei prezzi.

170 Da tali riscontri emerge che la FNK è stata coinvolta in modo attivo nell'elaborazione delle tariffe di compensazione, indipendentemente dal fatto che siano state fissate per tutto il paese o per una o più regioni. Anche se la FNK, come associazione, non ha fissato unilateralmente le tariffe, ma ha registrato le tariffe di compensazione concordate tra le imprese di noleggio di gru durante le loro riunioni (resoconto della riunione della direzione della FNK del 4 aprile 1990, punto 8), ciò non toglie che la determinazione delle tariffe di compensazione nell'ambito di una regione o su piano nazionale corrispondesse alla volontà della FNK di coordinare il comportamento dei suoi membri sul mercato (sentenza Verband der Sachversicherer/Commissione, già citata, punto 32).

171 Ne consegue che la Commissione non ha commesso un errore di valutazione imputando alla FNK, all'art. 1 della decisione controversa, la responsabilità del sistema di tariffe di compensazione.

172 Da quanto precede risulta che la terza parte del secondo motivo va del pari disattesa.

Sulla quarta parte, vertente su un errore di valutazione dell'incidenza sul commercio fra Stati membri

— Sintesi degli argomenti delle parti

173 Le ricorrenti sostengono che le pratiche criticate agli artt. 1 e 3 della decisione controversa non hanno rilevanza che possa incidere sul commercio fra Stati membri (sentenza della Corte 25 ottobre 1979, causa 22/79, Greenwich Film Production, Racc. pag. 3275, punto 11; sentenza del Tribunale 24 ottobre 1991, causa T-2/89, Petrofina/Commissione, Racc. pag. II-1087, punto 222). A loro parere, il mercato del noleggio di gru mobili si limiterebbe al territorio dei Paesi Bassi, data la scarsa mobilità dei mezzi e il fenomeno dell'«overnight contracting», sicché gli scambi intracomunitari non potrebbero risentirne in modo sensibile (sentenza della Corte 31 maggio 1979, causa 22/78, Hugin/Commissione, Racc. pag. 1869). Il fatto che due imprese ubicate in un altro Stato membro risultino fra i denuncianti non basterebbe per dimostrare che gli scambi intracomunitari possono venire falsati dalle pratiche contestate. Quanto alla SCK in particolare, le ricorrenti osservano che il sistema di certificazione è aperto alle imprese degli altri Stati membri in modo non discriminatorio, a condizione che presentino i requisiti prescritti dal sistema di certificazione. Il sistema stimolerebbe quindi, grazie alla sua apertura, la penetrazione delle imprese straniere sui mercati olandesi. Quanto alla FNK, le ricorrenti sottolineano che era solo indirettamente associata alla preparazione delle tariffe di compensazione, che erano unicamente applicabili sul piano locale o regionale.

Inoltre dette tariffe valevano solo per le imprese che le avevano concordate. Non avrebbero quindi avuto alcun effetto sugli scambi intracomunitari nel settore delle gru mobili.

174 La Commissione ribatte che, anche se le gru mobili operano in un raggio limitato ai 50 km, era perfettamente possibile che gli scambi fra Stati membri ne risentissero nelle regioni frontaliere del Belgio e della Germania. Il fatto che anche due imprese belghe abbiano presentato una denuncia rivelerebbe che il mercato rilevante non si limita al territorio olandese.

— Giudizio del Tribunale

175 Secondo una costante giurisprudenza, perché un accordo, una decisione o una pratica concertata possa pregiudicare il commercio fra Stati membri occorre che, in base a un complesso di elementi di diritto e di fatto, si possa ritenere con un grado di probabilità adeguato che essi siano atti ad avere un'influenza diretta o indiretta, attuale o potenziale, sulle correnti di scambi fra Stati membri, e ciò in modo da far temere che essi possano ostacolare la realizzazione di un mercato unico fra Stati membri (v. sentenze della Corte 29 ottobre 1980, cause riunite da C-209/78 a C-215/78, Van Landewyck e a./Commissione, Racc. pag. 3125, punto 170, e 17 luglio 1997, causa C-219/95 P, Ferriere Nord/Commissione, Racc. pag. I-4411, punto 20).

176 Le ricorrenti non possono attendibilmente sostenere che il commercio fra Stati non può risentire delle pratiche su cui verte la decisione controversa, tenuto conto del fatto che nel settore del noleggio delle gru mobili qualsiasi scambio fra Stati membri sarebbe escluso.

177 È infatti assodato che le gru mobili operano entro un raggio di circa 50 km. Un commercio fra Stati può quindi svilupparsi nelle regioni frontaliere dei Paesi Bassi.

Questa conclusione è corroborata dal fatto che due imprese belghe ubicate presso la frontiera olandese rientrano tra le imprese che hanno presentato una denuncia alla Commissione contro la SCK e la FNK. Sarebbe sorprendente che queste imprese prendessero una simile iniziativa se non disponessero di alcuna possibilità di affacciarsi sul mercato olandese.

178 Gli altri elementi invocati dalle ricorrenti non negano la possibilità di un commercio interstatale, ma tendono a dimostrare che è escluso che il commercio interstatale risenta in modo sensibile del divieto di noleggio e del sistema di tariffe raccomandate e di compensazione.

179 A questo proposito si deve ricordare che le pratiche restrittive della concorrenza, che abbracciano l'intero territorio di uno Stato membro, hanno, per natura, l'effetto di consolidare le compartimentazioni nazionali, e di conseguenza ostacolano la compenetrazione economica voluta dal Trattato (sentenze Vereniging van Cementhandelaren/Commissione, già citata, punto 29, e Remia e a./Commissione, già citata, punto 22; sentenza del Tribunale 21 febbraio 1995, causa T-29/92, SPO e a./Commissione, Racc. pag. II-289, punto 229).

180 Nel caso di specie non è contestato che il divieto di noleggio della SCK nonché le tariffe raccomandate della FNK si applicano su tutto il territorio olandese. Lo stesso vale per talune tariffe di compensazione (v. supra, punto 166). Di conseguenza, siffatte pratiche restrittive della concorrenza (v. supra, punti 141-150 e 157-164) incidono per la loro stessa natura sul commercio fra Stati. D'altro canto, nella notifica mirante ad ottenere un'attestazione negativa o un'esenzione in virtù dell'art. 85, n. 3, del Trattato (v. supra, punto 7), la SCK stessa ha riconosciuto che il regolamento sulla certificazione di imprese di noleggio di gru potrebbe incidere in modo negativo sugli scambi fra Stati membri (punto 4.3 della notifica).

181 Quanto alla questione se le pratiche contemplate agli artt. 1 e 3 della decisione controversa siano atte a pregiudicare in modo notevole il commercio fra Stati, si deve rilevare che, pur se le parti non concordano sull'esatta quota di mercato costituita dai soci della FNK e dalle imprese cui il certificato di conformità è stato rilasciato dalla SCK, le ricorrenti stesse hanno ammesso che nel 1991 tali imprese detenevano il 37% e i membri della FNK circa il 40% del mercato olandese del noleggio di gru mobili. Si deve riconoscere che, anche se la quota di mercato delle imprese cui il certificato è stato rilasciato dalla SCK o dei membri della FNK rappresentava solo il 37% o il 40% del mercato olandese, le ricorrenti erano di dimensioni e di potenza economica sufficiente affinché le loro pratiche, su cui verte la decisione controversa (tra le quali quelle di divieto di noleggio e di tariffe raccomandate per tutto il territorio olandese), potessero pregiudicare in modo notevole il commercio fra Stati membri (sentenza della Corte 1° febbraio 1978, causa 19/77, Miller/Commissione, Racc. pag. 131, punto 10).

182 Da quanto precede risulta che la quarta parte del secondo motivo va respinta.

183 Dal complesso delle considerazioni sin qui svolte risulta che il motivo di violazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato va integralmente disatteso.

Terzo motivo: violazione dell'art. 85, n. 3, del Trattato

Sintesi degli argomenti delle parti

184 Le ricorrenti espongono in subordine che, non dichiarando che l'art. 85, n. 1, va disapplicato nella fattispecie, la Commissione ha contravvenuto all'art. 85, n. 3, del Trattato poiché il sistema di certificazione della SCK, la pubblicazione delle tariffe

raccomandate e dei preventivi, nonché la determinazione delle tariffe di compensazione avrebbero soddisfatto tutte le condizioni prescritte da quest'ultima disposizione.

— Quanto al rifiuto della Commissione di concedere l'esenzione per il divieto di noleggio della SCK

185 Le ricorrenti sostengono che il sistema di certificazione migliora la situazione delle imprese di noleggio di gru mobili, in quanto contribuisce all'instaurazione di un mercato trasparente sul quale operano imprese che offrono un livello di qualità superiore a quello stabilito dalla legge. Questo alto grado del sistema di certificazione (v. supra, punto 128), rafforzato da una politica di controllo molto più attiva dei controlli prescritti dalla legge, andrebbe in definitiva a vantaggio dei committenti. Questi ultimi sono rappresentati nell'ambito della SCK, quindi sarebbe anche evidente che una parte adeguata dell'«utile» risultante dal sistema di certificazione torna a vantaggio degli utenti. Per i motivi già indicati in precedenza (v. punto 126), il divieto di noleggio sarebbe l'unico mezzo per preservare la coerenza del sistema di certificazione nelle condizioni specifiche del mercato in questione, sicché detta restrizione eventuale della concorrenza sarebbe indispensabile per perseguire la finalità dell'instaurazione di un sistema di certificazione. Invece di eliminare la concorrenza, il sistema di certificazione la ravviverebbe, in quanto renderebbe possibile una concorrenza nutrita tra imprese provviste di certificato sui prezzi e su altre condizioni, garantendo un livello di qualità elevato su un mercato trasparente senza incidere nel contempo sulla possibilità di concorrenza fra imprese che hanno ottenuto il certificato e imprese che non lo hanno ottenuto.

186 La Commissione ribatte che emerge dal punto 37 della decisione controversa che due condizioni su quattro tra quelle previste dall'art. 85, n. 3, del Trattato non erano soddisfatte. Quanto alla condizione del contributo al miglioramento della produzione o della distribuzione, non sarebbe dimostrato che il sistema di certificazione apporti un vantaggio. Comunque sia, le restrizioni imposte alle imprese affiliate e gli inconvenienti che ne risultano per le imprese non affiliate avrebbero una chiara prevalenza sui vantaggi eventuali. La Commissione ritiene infatti che la maggior parte delle condizioni di certificazione dell'impresa di noleggio di gru

siano obblighi imposti dalla legge che costituiscono oggetto di controlli di più enti. Inoltre contesta il fatto che, sotto il profilo del sistema, la SCK conduca una politica di controllo più attiva di quella perseguita dalla Keboma. Quanto alla necessità delle restrizioni imposte per perseguire gli obiettivi che si prefigge il sistema di certificazione della SCK, la Commissione si richiama agli argomenti riassunti al punto 130 supra per dimostrare che un divieto di noleggio non è indispensabile.

— Sul rifiuto della Commissione di esentare il sistema delle tariffe raccomandate e di compensazione

187 Le ricorrenti sostengono che la pubblicazione delle tariffe raccomandate e dei preventivi risponde anche alle condizioni dell'art. 85, n. 3, del Trattato. Sarebbe stato infatti riconosciuto nella prassi decisionale della Commissione [v. la decisione della Commissione 24 febbraio 1993, 93/174/CEE, relativa a una procedura di applicazione dell'art. 85, del Trattato CEE (IV/34.494 — Strutture tariffarie nei trasporti combinati di merci; GU L 73, pag. 38; in prosieguo: la «decisione 93/174») e il regolamento (CEE) della Commissione 21 dicembre 1992, n. 3932, relativo all'applicazione dell'art. 85, n. 3, del Trattato a talune categorie di accordi, di decisioni e di pratiche concertate nel settore delle assicurazioni (GU L 398, pag. 7; in prosieguo: il «regolamento n. 3932/92»)] che l'esistenza di una struttura tariffaria contribuisce alla trasparenza del mercato e al progresso economico nel settore interessato in quanto gli utenti possono meglio raffrontare le imprese che vi operano. Gli utenti fruirebbero quindi di una parte equa di detto vantaggio. Questa trasparenza del mercato potrebbe venire ottenuta solo grazie alla pubblicazione di dette tariffe, sicché sarebbe indispensabile un'eventuale conseguente restrizione della concorrenza. Infine, detta pubblicazione non implicherebbe l'eliminazione di una parte sostanziale della concorrenza, poiché le tariffe pubblicate non sarebbero vincolanti, dal momento che lasciano agli operatori sul mercato la libertà di derogarvi e quindi la possibilità di farsi concorrenza.

188 Le tariffe di compensazione dovrebbero pure fruire di un'esenzione in virtù dell'art. 85, n. 3, del Trattato. La situazione dei noleggiatori di gru mobili sarebbe

paragonabile a quella delle banche, in quanto entrerebbero regolarmente in rapporti bilaterali mediante noleggi reciproci. Poiché la Commissione ha dichiarato che l'art. 85, n. 1, del Trattato non si può applicare ad un accordo sulle tariffe stipulato tra le banche per servizi che si prestano reciprocamente [decisione della Commissione 12 dicembre 1986, 87/103/CEE, relativa ad una procedura a norma dell'articolo 85 del Trattato CEE (IV/31.356 — ABI; GU 1987, L 43, pag. 51; in prosieguo: la «decisione 87/103»)], alle ricorrenti si dovrebbe applicare un trattamento identico per l'elaborazione delle tariffe di compensazione. Dette tariffe comporterebbero un miglioramento della produzione in quanto permettono una maggiore efficacia dal momento che evitano trattative sui prezzi allorché un'impresa di noleggio di gru si rivolge ad un'altra impresa provvista di certificato di conformità per subappaltare materiale. Detta maggiore efficacia andrebbe inoltre a vantaggio dei committenti, sicché gli utenti godrebbero di una parte equa dell'utile. Le eventuali restrizioni della concorrenza provocate dalle dette tariffe sarebbero indispensabili per conseguire l'aumento dell'efficacia. Infine la concorrenza non sarebbe eliminata per una parte sostanziale poiché, in una particolare trattativa, chiunque abbia preso parte all'elaborazione delle tariffe di compensazione potrebbe o pattuire un prezzo diverso o rinunciare al noleggio.

189 La Commissione si richiama al punto 34 della decisione controversa. Aggiunge che la FNK non può invocare la decisione 93/174, poiché le caratteristiche specifiche di quella pratica non si riscontrano nella fattispecie. Infatti le tariffe raccomandate riguarderebbero il prezzo totale e non già l'uno o l'altro elemento del prezzo e la necessità di trasparenza sul mercato del noleggio di gru mobili non sarebbe impellente come lo è sul mercato al quale si riferisce detta decisione. Infine la FNK non potrebbe nemmeno invocare la decisione sulle tariffe interbancarie per dimostrare l'indispensabilità delle tariffe di compensazione. Diversi elementi diversificherebbero la situazione delle imprese di noleggio di gru mobili da quella delle banche: le banche sarebbero in una situazione di associazione forzata, poiché devono collaborare con la banca prescelta dal loro cliente per effettuare un trasferimento, mentre le imprese di noleggio di gru mobili possono liberamente scegliere il subappaltante; le banche dovrebbero far fronte ad un numero di transazioni molto maggiore; infine le tariffe di compensazione si appaiano alle tariffe raccomandate applicabili ai committenti, mentre la Commissione non avrebbe autorizzato, nella decisione 87/103, una concertazione tra le banche sulle tariffe da applicarsi alla clientela.

Giudizio del Tribunale

190 Emerge da una costante giurisprudenza che il sindacato esercitato dal Tribunale sulle valutazioni economiche complesse effettuate dalla Commissione nell'esercizio della discrezionalità conferitale dall'art. 85, n. 3, del Trattato nei confronti di ciascuna delle quattro condizioni che esso pone deve limitarsi alla verifica dell'osservanza delle norme di procedura e di motivazione, nonché dell'esattezza materiale dei fatti, dell'insussistenza d'errore manifesto di valutazione e di sviamento di potere (sentenza della Corte 17 novembre 1987, cause riunite 142/84 e 156/84, BAT e Reynolds/Commissione, Racc. pag. 4487, punto 62; sentenze del Tribunale CB e Europay/Commissione, già citata, punto 109; 15 luglio 1994, causa T-17/93, Matra Hachette/Commissione, Racc. pag. II-595, punto 104, e SPO e a./Commissione, già citata, punto 288).

191 Nel caso di specie, il rifiuto della Commissione di esentare i regolamenti e gli statuti, rispettivamente, della FNK e della SCK si fonda sulla constatazione che due delle quattro condizioni stabilite dall'art. 85, n. 3, del Trattato non sussistono. I quattro presupposti per fruire di un'esenzione in virtù dell'art. 85, n. 3, del Trattato devono coesistere (sentenza della Corte 17 gennaio 1984, cause riunite 43/82 e 63/82, VBVB e VBBB/Commissione, Racc. pag. 19, punto 61, e sentenza del Tribunale SPO e a./Commissione, già citata, punto 267), quindi la Commissione non ha in realtà alcun obbligo di esaminare singolarmente le condizioni dell'art. 85, n. 3.

— Quanto al rifiuto della Commissione di esentare il divieto di noleggio della SCK

192 Emerge dal punto 37 della decisione controversa che la Commissione ha disatteso la domanda di esenzione vertente sul sistema di certificazione della SCK, e in particolare sul divieto di noleggio, dopo aver accertato che la prima e la terza condizione dell'art. 85, n. 3, del Trattato non erano soddisfatte. Quindi ha considerato che il sistema di certificazione della SCK non apportava un reale miglioramento, tanto nella sostanza quanto sul piano procedurale, rispetto al regime prescritto dalla legge. Il sistema non contribuirebbe quindi a migliorare la produzione o a promuovere il progresso tecnico o economico (prima condizione dell'art. 85, n. 3,

del Trattato). D'altro canto, anche se il sistema di certificazione arrecasse vantaggi che prevalgono sugli inconvenienti che ne conseguono per le imprese sprovviste di certificato di conformità, il divieto di noleggio non sarebbe stato indispensabile per il funzionamento del sistema (terza condizione dell'art. 85, n. 3).

193 Le ricorrenti sostengono che la Commissione non ha osservato le disposizioni dell'art. 85, n. 3, del Trattato. Il sistema di certificazione della SCK offrirebbe vantaggi sufficienti a giustificare l'asserita restrizione della concorrenza derivante dal divieto di noleggio. Quindi, da un lato, la SCK eserciterebbe una politica di controllo più intensa sull'osservanza delle condizioni poste dalla legge di quanto non faccia la Keboma, che è l'ente pubblico che controlla le gru nei Paesi Bassi e, d'altra parte, il sistema di certificazione della SCK stabilirebbe condizioni, tanto sul piano tecnico quanto sul piano di gestione dell'impresa, ancor più rigorose delle condizioni poste dalla legge.

194 Per quanto riguarda anzitutto il controllo più intenso sull'osservanza delle condizioni poste dalla legge effettuato dalla SCK (l'asserito vantaggio di sistema), si deve ricordare che spetta in linea di massima alle pubbliche autorità e non agli enti privati garantire l'osservanza delle prescrizioni della legge (sentenza del Tribunale 12 dicembre 1991, causa T-30/89, Hilti/Commissione, Racc. pag. II-1439, punto 118). Una deroga a detta norma può essere tollerata qualora le pubbliche autorità abbiano spontaneamente deciso di assegnare il controllo dell'osservanza delle prescrizioni di legge ad un ente privato. Nella specie, però, la SCK ha instaurato un sistema di controllo parallelo a quello effettuato dagli enti pubblici, ma non vi è stato alcun trasferimento alla SCK della competenza per il controllo, già esercitata dalle pubbliche autorità. D'altro canto, l'affermazione al punto 37, secondo paragrafo, della decisione controversa, secondo la quale «le imprese che non aderiscono al sistema di certificazione della SCK possono ugualmente dimostrare che soddisfano i requisiti di legge» non è seriamente contestata dalle ricorrenti. Quindi non è stato dimostrato che il controllo dei requisiti posti dalla legge effettuato dagli enti pubblici presentasse lacune che avrebbero potuto rendere necessaria l'instaurazione di un sistema di controllo privato. Anche se fosse dimostrato che il controllo dei requisiti di legge effettuato dalla SCK è più efficace del controllo condotto dagli enti pubblici olandesi, rimarrebbe il fatto che le ricorrenti non hanno affatto dimostrato che il sistema di controllo previsto dalla legge fosse insufficiente.

Si deve sottolineare che la SCK, costituita nel 1985, solo il 1° gennaio 1991 ha introdotto nel suo regolamento di certificazione la clausola che contempla il divieto di noleggio. Rispondendo alla domanda fatta dal Tribunale all'udienza, il patrono delle ricorrenti ha riconosciuto che la SCK non aveva ricevuto, prima dell'instaurazione del divieto di noleggio, alcun reclamo da parte dei committenti sull'eventuale impiego, da parte di un'impresa provvista di certificato di conformità, di gru noleggiate presso imprese che ne sono sprovviste, gru che sarebbero necessariamente state controllate solo dagli enti pubblici. Così stando le cose, la Commissione aveva motivo di ritenere che «le restrizioni imposte alle imprese aderenti e gli svantaggi che ne derivano alle imprese non aderenti sono comunque più rilevanti che gli eventuali vantaggi prospettati dalla SCK» (punto 37, secondo paragrafo, della decisione controversa). Di conseguenza, la valutazione della Commissione secondo la quale il vantaggio strutturale del sistema di certificazione non rispondeva alla prima condizione dell'art. 85, n. 3, del Trattato non era comunque viziata da errore manifesto.

195 Quanto poi al prospettato vantaggio pratico del sistema di certificazione della SCK derivante dal fatto che il sistema in questione porrebbe condizioni, tanto sul piano tecnico quanto sul piano della gestione delle imprese, più severe di quelle poste dalla legge, la Commissione ha ritenuto, nella decisione controversa, che «non è risultato che il sistema di certificazione della SCK comporti veramente un "valore aggiunto" rispetto alle norme stabilite per legge. Gli obblighi imposti alle imprese aderenti sono quasi identici a quelli stabiliti dalle disposizioni legislative in vigore» (punto 37, primo paragrafo). Infatti la maggior parte delle condizioni di sicurezza prescritte dalla SCK sarebbero già prescritte dalla legislazione olandese. Lo stesso varrebbe «per gli obblighi imposti dalla SCK che non si riferiscono alla sicurezza, come la corretta detrazione delle imposte e dei contributi sociali, l'iscrizione alla Camera di commercio, l'assicurazione della responsabilità civile, l'affidabilità creditizia e l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro» (punto 37, terzo paragrafo). La Commissione aggiunge che «la SCK si spinge al di là di quanto imposto dalla legge quando stabilisce requisiti anche per quanto riguarda l'organizzazione interna dell'impresa, ma questo da solo non basta a giustificare le restrizioni imposte alla concorrenza» (punto 37, terzo paragrafo, in fine).

196 Si deve osservare che la legittimità della decisione di negare un'esenzione va valutata alla luce degli elementi richiamati dalle parti nella notifica, come precisati

durante il procedimento amministrativo (v., ad esempio, sentenza della Corte 17 gennaio 1995, causa C-360/92 P, Publishers Association/Commissione, Racc. pag. I-23, punti 39-41).

197 Nella notifica, la SCK ha chiarito che il sistema di certificazione prescrive tre ordini di obblighi per le imprese, vale a dire, in primo luogo, requisiti relativi alle gru mobili, in secondo luogo, obblighi generali incombenti all'impresa e, in terzo luogo, prescrizioni relative al personale dell'impresa.

198 Sulla prima categoria di requisiti, che corrisponde ai «requisiti di sicurezza» della decisione controversa, la SCK sostiene esplicitamente nella notifica che questi obblighi «valgono anche in virtù delle disposizioni di legge nazionali» (punto 26 della notifica). Lo stesso vale a suo giudizio per i requisiti relativi al personale dell'impresa. Infatti, illustra nella notifica «che si tratta di requisiti che sono già imposti dalla legge. La SCK cerca soltanto di fare in modo che le imprese cui è stato rilasciato il certificato di conformità possano dimostrare di essersi conformate a detti obblighi imposti dalla legge» (punto 28 della notifica).

199 Quanto agli obblighi generali relativi all'impresa, la SCK illustra nella notifica: «riguardano gli obblighi fiscali, gli obblighi di assicurazione e la solvibilità. Anche questi requisiti sono in gran parte già imposti alle imprese dalle leggi nazionali, e la certificazione conferisce un'ulteriore garanzia che detti requisiti di legge siano effettivamente rispettati. Ciò vale in particolare per i requisiti inerenti al versamento delle imposte, all'iscrizione al registro di commercio e all'obbligo assicurativo» (punto 27 della notifica). La SCK nella sua notifica menziona solo tre obblighi non imposti dalla legge per le imprese che hanno ottenuto il certificato di conformità: un requisito di solvibilità e di un minimo di liquidità, l'obbligo (nel frattempo revocato) di applicare le condizioni generali della FNK e l'obbligo di stipulare un'assicurazione sulla responsabilità civile.

200 Quanto alla vantata superiorità del sistema di certificazione in questione, si deve osservare che la SCK si è concentrata nella sua notifica sulla necessità di un mag-

gior controllo dei requisiti di legge vigenti (vantaggio strutturale) piuttosto che su un vantaggio pratico. Quanto al vantaggio pratico, si deve rilevare che la Commissione ha fedelmente riportato nella decisione controversa (v. supra, punto 195) l'idea che era stata caldeggiata dalla SCK nella sua notifica (v. supra, punti 198 e 199), cioè quella secondo la quale gli obblighi imposti dal sistema di certificazione della SCK corrispondono approssimativamente alle prescrizioni di legge vigenti. In linea di massima siffatta constatazione dovrebbe essere sufficiente per disattendere l'affermazione secondo la quale la Commissione avrebbe commesso un errore manifesto di valutazione ritenendo che il sistema di certificazione della SCK non apporterebbe un reale vantaggio pratico rispetto alle condizioni stabilite dalla legge.

201 Tuttavia, durante il procedimento amministrativo le ricorrenti hanno attribuito maggiore importanza al vantaggio pratico del sistema. Quindi nella risposta alla comunicazione degli addebiti del 16 dicembre 1992, richiamandosi ad una tabella che costituisce l'allegato 3 a detta risposta, hanno sostenuto che il sistema di certificazione stabiliva diversi requisiti in tema di sicurezza e prestazioni che non erano contemplati dalla legge olandese (punto 9 della risposta alla comunicazione degli addebiti). Nella risposta alla comunicazione degli addebiti del 21 ottobre 1994 si sono richiamate alla stessa tabella per dimostrare che vi era un vantaggio pratico (punto 32 della risposta alla comunicazione degli addebiti; allegato 19 del ricorso). Si deve osservare che la detta tabella contiene l'elenco delle condizioni poste dal sistema di certificazione ove si indica, per ciascuna di esse, se trae origine dalla legge o meno. Una presentazione analoga è stata fatta ai punti 101-118 del ricorso.

202 In realtà, la tesi sostenuta dalle ricorrenti nelle loro risposte alla comunicazione degli addebiti e nel ricorso è difficilmente compatibile con la descrizione che la SCK aveva fatto dei requisiti del sistema di certificazione nella sua notifica (punti 26-28 della notifica; v. supra, punti 198 e 199). La superiorità di un sistema di certificazione non deriva dal semplice fatto che impone obblighi non contemplati dalla legge. Infatti, il sistema di certificazione della SCK non potrebbe essere realmente migliore salvoché le condizioni poste da detto sistema fossero idonee a perseguire la finalità cui si aspira, che è quella di offrire la garanzia di una maggior sicurezza ai committenti (v., a questo proposito, punti 80-87 dell'atto introduttivo). Orbene, le ricorrenti non hanno chiarito perché e come le condizioni non poste dalla legge sarebbero state atte al perseguimento di questo obiettivo. Quindi, limi-

tandosi nel procedimento amministrativo e nel ricorso a concentrarsi sulla dimostrazione che non è la legge a prescrivere vari requisiti del sistema di certificazione, supponendo perciò che il sistema implichi un vantaggio pratico, non giungono a dimostrare che la Commissione abbia commesso un errore manifesto di valutazione concludendo che «non è risultato che il sistema di certificazione della SCK comporti veramente un "valore aggiunto" rispetto alle norme stabilite per legge» (punto 37, primo paragrafo, della decisione controversa) e che le poche condizioni non poste dalla legge non sono sufficienti «a giustificare le restrizioni imposte alla concorrenza» (punto 37, terzo paragrafo, in fine).

203 Ne consegue che le ricorrenti non hanno dimostrato che la valutazione della Commissione, secondo la quale il sistema di certificazione della SCK e il divieto di noleggio che vi si ricollega non rispondono alla prima delle quattro condizioni elencate dall'art. 85, n. 3, del Trattato, sarebbe viziata da errore manifesto (v., ad esempio, sentenza Van Landewyck/Commissione, già citata, punto 185). Considerando che devono coesistere le quattro condizioni di esenzione in forza dell'art. 85, n. 3, del Trattato, non è il caso di accertare se la Commissione abbia commesso un errore manifesto di valutazione circa la non indispensabilità del divieto di noleggio nell'ambito di un sistema di certificazione della SCK (v., ad esempio, ordinanza della Corte 25 marzo 1996, causa C-137/95 P, SPO e a./Commissione, Racc. pag. I-1611, punto 48, e sentenza CB e Europay/Commissione, già citata, punti 110 e 115).

204 Si deve quindi disattendere il motivo di violazione dell'art. 85, n. 3, del Trattato, nella parte in cui verte sul divieto di noleggio.

— Sul diniego da parte della Commissione di esenzione del sistema di tariffe raccomandate e di compensazione

205 La Commissione ha fondato il diniego di concessione di un'esenzione per il sistema di tariffe raccomandate e di compensazione della FNK sul rilievo che le

due prime condizioni dell'art. 85, n. 3, del Trattato non erano soddisfatte. Come ha osservato al punto 34 della decisione controversa: «Non è risultato che l'obbligo di praticare tariffe "ragionevoli", benché abbia a detta delle parti l'obiettivo di accrescere la trasparenza sul mercato, contribuisca a migliorare i servizi di noleggio di gru e che gli utilizzatori, cioè le imprese che prendono gru a noleggio, beneficino di una congrua parte dell'utile che ne deriva. Al contrario, da uno studio indipendente sul settore (...) risulta che le tariffe raccomandate e reciproche fissate da FNK per precisare il concetto di "ragionevole" erano in generale superiori alle tariffe di mercato. Gli autori dello studio spiegano questo fatto con la considerazione che sul mercato occorre fare i conti con la concorrenza».

206 Emerge da una costante giurisprudenza che, qualora venga richiesta un'esenzione ai sensi dell'art. 85, n. 3, del Trattato, spetta alle imprese che fanno la notifica fornire alla Commissione gli elementi che provino che sussistono le quattro condizioni contemplate dalla detta disposizione (sentenze VBVB e VBBB/Commissione, già citata, punto 52, e Matra Hachette/Commissione, già citata, punto 104).

207 Per quanto riguarda anzitutto le tariffe di compensazione, si deve osservare che, nel capitolo della notifica inerente all'art. 85, n. 3, del Trattato, la FNK aveva solo sostenuto che le dette tariffe non eliminavano la concorrenza (punto 25 della notifica). Analogamente, nelle risposte alle comunicazioni degli addebiti del 16 dicembre 1992 e del 21 ottobre 1994, le ricorrenti non hanno apportato alcun nuovo elemento per la valutazione delle tariffe di compensazione sotto il profilo dell'art. 85, n. 3, del Trattato. Benché le ricorrenti durante il procedimento amministrativo abbiano assunto un orientamento che risponde perfettamente alla loro logica, secondo la quale la fissazione delle tariffe di compensazione esulava dai compiti della FNK (punto 19 della notifica della FNK), non hanno fornito alla Commissione alcun elemento probante per dimostrare che, per quanto riguarda il sistema di tariffe di compensazione, erano soddisfatte le prime tre condizioni di cui all'art. 85, n. 3. Così stando le cose, non possono sostenere che la Commissione abbia commesso un errore manifesto di valutazione concludendo che non era stato dimostrato (punto 34 della decisione controversa) che il sistema di tariffe di compensazione rispondeva ai due primi presupposti dell'art. 85, n. 3, del Trattato.

208 Quanto alle tariffe raccomandate della FNK, le ricorrenti hanno sostenuto nel procedimento dinanzi al Tribunale che siffatto sistema accresce la trasparenza del mercato. Gli utenti, vale a dire i committenti, trarrebbero vantaggio da questa trasparenza. Ciò semplificherebbe i raffronti che gli utenti possono fare tra le offerte concorrenti. Le ricorrenti ritengono che le due altre condizioni dell'art. 85, n. 3, del Trattato siano del pari soddisfatte, in quanto le restrizioni alla concorrenza sono indispensabili per perseguire detti obiettivi e non vi è eliminazione di una parte sostanziale della concorrenza.

209 Si deve rilevare che, sebbene la FNK nella sua notifica non abbia posto l'accento sul vantaggio di un miglioramento della trasparenza del mercato per giustificare la concessione di un'esenzione (punti 22-24 della notifica), le ricorrenti hanno comunque svolto questo argomento durante il procedimento amministrativo ed in particolare nella risposta alla comunicazione degli addebiti 21 ottobre 1994 (punto 28 della risposta).

210 Infatti l'intensificazione della trasparenza del mercato è inerente a qualsiasi sistema di tariffe raccomandate stabilite e pubblicate da un'associazione che rappresenta una parte notevole delle imprese che operano su un certo mercato. Pertanto, la dimostrazione di un'intensificazione della trasparenza del mercato connessa ad un sistema di tariffe raccomandate non basta a dimostrare che la prima condizione di cui all'art. 85, n. 3 è soddisfatta. Del resto, l'argomento delle ricorrenti e la valutazione fatta dalla Commissione delle tariffe raccomandate al punto 34 della decisione controversa si collocano su piani diversi. Infatti la Commissione non ha mai sostenuto che il sistema di tariffe raccomandate non migliorasse la trasparenza del mercato. Ha solo rilevato che, «indipendentemente dall'asserita finalità di migliorare la trasparenza sul mercato», le due prime condizioni dell'art. 85, n. 3, del Trattato non erano soddisfatte. A questo proposito ha ritenuto giustamente, nella decisione controversa, che l'osservanza delle tariffe raccomandate fosse indispensabile per i membri della FNK (v. supra, punti 159-164) dal momento che dette tariffe trasponevano nella pratica la nozione di tariffa accettabile che gli aderenti alla FNK dovevano applicare in virtù dell'art. 3, lett. b), del regolamento interno della stessa (punto 20 della decisione controversa). D'altro canto non è contestato che dette tariffe erano decisamente superiori alle tariffe del mercato (punto 34 della decisione controversa e punto 18 della notifica della FNK).

211 Quindi, dopo aver accertato che la tariffe della FNK erano tariffe imposte, per di più superiori ai prezzi del mercato, la Commissione ha concluso al punto 34 della decisione controversa che, anche se il sistema migliorava la trasparenza — punto sul quale non doveva pronunciarsi —, gli eventuali vantaggi del sistema, cioè il miglioramento della trasparenza del mercato, non potevano prevalere sulla restrizione della concorrenza connessa a prezzi imposti e, in particolare, sull'innegabile svantaggio conseguente al sistema, che mirava ad un aumento dei prezzi rispetto ai prezzi del mercato. Pertanto, le ricorrenti, che si sono limitate ad affermare nel ricorso che il vantaggio del sistema delle tariffe raccomandate era quello di intensificare la trasparenza del mercato, non dimostrano che la Commissione abbia commesso un errore manifesto di valutazione dichiarando che «benché abbia, a detta delle parti, l'obiettivo di accrescere la trasparenza sul mercato» (punto 34 della decisione controversa), le due prime condizioni dell'art. 85, n. 3, del Trattato non erano soddisfatte.

212 Dalle considerazioni che precedono emerge che il terzo motivo di violazione dell'art. 85, n. 3, del Trattato va integralmente disatteso.

Quarto motivo: violazione dei diritti della difesa

Sintesi degli argomenti delle parti

213 Questo motivo si divide in tre parti.

214 Nella prima parte le ricorrenti sostengono che la Commissione è venuta meno all'obbligo imposto dall'art. 6 della CEDU di pronunciarsi entro un termine ragionevole. Sostengono che le more del procedimento amministrativo sono state intenzionalmente provocate dalla Commissione, poiché ha riconosciuto di non aver ritenuto urgente la pratica in quanto nel contempo una controversia era pendente dinanzi ai giudici olandesi e le infrazioni erano venute meno dopo la pronuncia

dell'ordinanza 11 febbraio 1992 dell'Arrondissementsrechtbank di Utrecht. Questa situazione sarebbe cambiata solo dopo la pronuncia della sentenza 9 luglio 1992 del Gerechtshof di Amsterdam, che ha consentito alla SCK di ripristinare il divieto di noleggio. Le ricorrenti ricordano inoltre che, durante il procedimento amministrativo, la Commissione ha inviato loro due comunicazioni degli addebiti. Aggiungono che l'ultima comunicazione, trasmessa 22 mesi dopo la prima, non conteneva alcuna variazione nella valutazione della Commissione sui fatti e sulla loro qualificazione giuridica. Una siffatta lentezza dell'iter decisionale, mentre le ricorrenti hanno insistito sull'urgenza rinunciando nell'ottobre 1994 al loro diritto ad essere ascoltate, costituirebbe un grave abuso procedurale.

215 Nella seconda parte del motivo le ricorrenti sostengono che la Commissione ha contravvenuto allo stesso articolo della CEDU adottando una decisione ex art. 15, n. 6, del regolamento n. 17 senza averle ascoltate in una rituale audizione.

216 Infine, nella terza parte, sostengono che la Commissione ha posto in non cale i loro diritti della difesa negando loro la possibilità di prendere conoscenza del fascicolo (v. supra, punto 24). La Commissione non potrebbe sostenere che hanno rinunciato al loro diritto di consultare il fascicolo perché non hanno presentato alcuna richiesta prima di rispondere alla comunicazione degli addebiti (v. *Dodicesima Relazione sulla politica della concorrenza*). Inoltre la posizione della Commissione sarebbe arbitraria in quanto priverebbe la parte interessata della possibilità di preparare nel miglior modo la propria difesa in sede di esame processuale della decisione della Commissione, e non emerge chiaramente l'interesse della Commissione che si vorrebbe tutelare con questa condotta. Infine, le ricorrenti non chiederebbero di poter consultare solo il fascicolo, ma anche tutte le note interne scambiate in questa pratica tra la DG III e la DG IV dal 18 novembre 1993 al 27 settembre 1994 (v. supra, punto 28). Anche se siffatte note non sono di norma consultabili, le ricorrenti sostengono che sarebbe giustificata una deroga a questo principio, poiché dette note potrebbero servire per accertare se si è verificato nella fattispecie uno sviamento di potere (conclusioni del giudice B. Vesterdorf facente funzione di avvocato generale relative alla sentenza del Tribunale 24 ottobre 1991, causa T-1/89, Rhône-Poulenc/Commissione, Racc. pagg. II-867, II-869 e II-891).

217 Per ribattere alla prima parte del motivo, la Commissione si richiama al controricorso nella causa T-213/95. Quanto alla seconda parte, essa osserva che, non essendovi alcuna norma di legge che prescrive che le imprese o le associazioni interessate debbano essere ascoltate oralmente, e non sussistendo alcuna circostanza di fatto specifica per cui nella fattispecie solo un'audizione avrebbe consentito di garantire effettivamente il diritto alla difesa, non era affatto tenuta a convocare le ricorrenti in audizione dopo aver preso visione delle memorie scritte. Quanto alla terza parte, osserva che emerge dalla giurisprudenza che la consultazione del fascicolo nelle cause di concorrenza ha lo scopo di consentire ai destinatari di una comunicazione degli addebiti di prendere atto degli elementi di prova acquisiti nel fascicolo della Commissione, affinché possano, in base a detti elementi, presentare difese sulle conclusioni alle quali è giunta la Commissione nella comunicazione degli addebiti (v. sentenza del Tribunale 29 giugno 1995, causa T-30/91, Solvay/Commissione, Racc. pag. II-1775, punto 59). Le ricorrenti non si sarebbero avvalse della possibilità di consultare il fascicolo della Commissione dopo la notifica della comunicazione degli addebiti, sicché non vi sarebbe più alcun motivo di concedere loro una consultazione del fascicolo in una successiva fase del procedimento e a maggior ragione dopo l'adozione della decisione controversa.

Giudizio del Tribunale

218 Le ricorrenti hanno già dedotto, nell'ambito della causa T-213/95, la prima parte del presente motivo di inosservanza dell'obbligo imposto dall'art. 6 della CEDU di pronunciarsi entro un termine ragionevole. Questa parte va disattesa per i motivi esposti ai punti 53-70 che precedono.

219 Quanto alla seconda parte, relativa al fatto che le ricorrenti avrebbero dovuto venire ascoltate prima che la Commissione adottasse la decisione del 13 aprile 1994 a norma dell'art. 15, n. 6, del regolamento n. 17, si deve osservare che, anche se il diritto comunitario avesse prescritto alla Commissione di ascoltare le osservazioni orali delle interessate prima di adottare tale decisione, l'inosservanza di quest'obbligo avrebbe soltanto inciso sulla legittimità della decisione 13 aprile 1994 della Commissione e non su quella della decisione controversa, che nella specie è l'unico atto soggetto al sindacato di legittimità. Orbene, non è contestato che le ricorrenti

hanno rinunciato, nella risposta alla comunicazione degli addebiti del 21 ottobre 1994, ad essere ascoltate prima dell'emanazione della decisione controversa. La seconda parte del motivo va quindi del pari disattesa.

220 Quanto all'ultima parte, concernente il rifiuto della Commissione di consentire la consultazione del fascicolo, va osservato che le ricorrenti hanno presentato una domanda in questo senso solo dopo l'emanazione della decisione controversa. Di conseguenza la legittimità di quest'ultima non può in alcun modo essere inficiata dal rifiuto della Commissione di consentire la consultazione richiesta (v. sentenza del Tribunale 6 aprile 1995, causa T-145/89, Baustahlgewebe/Commissione, Racc. pag. II-987, punto 30). D'altro canto, le ricorrenti non hanno fatto richiamo ad alcun indizio che potesse dimostrare che il fascicolo conteneva elementi a loro favore. Non hanno nemmeno sostenuto di non aver potuto consultare tutti i documenti a loro carico. Analogamente, per quanto riguarda le consultazioni tra le DG III e IV, esse non sostengono che le dette note interne, di norma non accessibili ai terzi (sentenza del Tribunale 17 dicembre 1991, causa T-7/89, Hercules Chemical/Commissione, Racc. pag. II-1711, punto 54, e sentenza della Corte 6 aprile 1995, causa C-310/93 P, BPB Industries e British Gypsum/Commissione, Racc. pag. I-865, punto 25), potrebbero risultare loro favorevoli. Sostengono che le dette note potrebbero servire a controllare se nel caso di specie è stato commesso uno sviamento di potere. Orbene, non hanno nemmeno ritenuto necessario dedurre un motivo di sviamento di potere per dimostrare l'illegittimità della decisione controversa.

221 Pertanto la terza parte del motivo va del pari disattesa.

222 Per gli stessi motivi la domanda delle ricorrenti 9 luglio 1996 mirante all'adozione di provvedimenti istruttori o di misure di organizzazione del procedimento (v. supra, punto 28) non può venir accolta.

223 Da quanto precede risulta che il quarto motivo, concernente la violazione dei diritti della difesa, va disatteso nel suo complesso.

Quinto motivo: violazione dell'art. 190 del Trattato

Sintesi degli argomenti delle parti

224 Le ricorrenti sostengono che la Commissione ha contravvenuto all'art. 190 del Trattato. Nella specie avrebbe dovuto attenersi all'obbligo di motivazione in modo particolare perché affrontava per la prima volta il problema della conformità di un sistema di certificazione con le regole comunitarie di concorrenza. Non avrebbe nemmeno tenuto conto delle osservazioni delle ricorrenti presentate durante il procedimento amministrativo. Le ricorrenti ritengono in particolare che la Commissione non abbia motivato a sufficienza i seguenti punti: la qualificazione della SCK come impresa ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato, nonché il fatto che le pratiche criticate della SCK e della FNK restringevano la concorrenza e incidevano sugli scambi fra gli Stati membri.

225 La Commissione non replica specificamente a questo motivo.

Giudizio del Tribunale

226 Secondo una costante giurisprudenza, l'obbligo di motivare una decisione individuale ha per fine di fornire all'interessato sufficienti indicazioni per rendersi conto se detta decisione sia fondata o se eventualmente sia inficiata da un vizio che consente di contestarne la validità e di consentire al giudice comunitario di esercitare il suo sindacato sulla legittimità della decisione. La portata di tale obbligo dipende dalla natura dell'atto di cui trattasi e dal contesto nel quale è stato adottato (v., in particolare, sentenza della Corte 14 febbraio 1990, causa C-350/88, Delacre e a./Commissione, Racc. pag. I-395, punto 15, e sentenza del Tribunale 12 giugno 1997, causa T-504/93, Tiercé Ladbroke/Commissione, Racc. pag. II-923, punto 149). Spetta quindi alla Commissione motivare esaurientemente il provvedimento qualora, nell'ambito di una prassi costante in materia di decisioni, questo

vada notevolmente al di là delle decisioni precedenti (sentenza della Corte 26 novembre 1975, causa 73/74, Papier Peints/Commissione, Racc. pag. 1491, punto 31).

227 In primo luogo, quanto all'asserita necessità di una motivazione particolarmente dettagliata nella fattispecie si deve rilevare che la Commissione, benché nel dispositivo della decisione controversa si pronunci solo sul divieto di noleggio e sul sistema di tariffe raccomandate e di compensazione, ha però indicato a quali criteri deve rispondere un sistema di certificazione — apertura, indipendenza, trasparenza e accettazione delle garanzie equivalenti di altri sistemi — per poter essere considerato compatibile con l'art. 85, n. 1, del Trattato (punto 23 della decisione controversa). Le ricorrenti non possono sostenere che, per quanto riguarda le infrazioni contestate nel dispositivo della decisione controversa (divieto di noleggio e sistema di tariffe raccomandate e di compensazione), la decisione va molto oltre rispetto alle decisioni precedenti della Commissione. Ad ogni modo la Commissione ha ampiamente illustrato, nella decisione controversa, i motivi per cui il sistema di tariffe raccomandate e di compensazione e il divieto di noleggio costituivano infrazioni all'art. 85, n. 1, del Trattato (punti 20-31) e perché dette pratiche non potevano fruire di un'esenzione in virtù dell'art. 85, n. 3, del Trattato (punti 32-39). Analogamente ha esposto in modo esauriente i motivi per i quali ritiene la SCK sia un'impresa ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato (punto 17).

228 Quanto all'argomento secondo il quale la Commissione avrebbe dovuto prendere in considerazione le osservazioni delle ricorrenti presentate durante il procedimento amministrativo, si deve ricordare che, se la Commissione, in virtù dell'art. 90 del Trattato, deve indicare gli elementi di fatto su cui si fonda la decisione e le considerazioni giuridiche che l'hanno indotta ad adottarla, detta disposizione non prescrive che essa esamini tutti i punti di fatto e di diritto che sono stati sollevati nel corso del procedimento amministrativo (sentenze BAT e Reynolds/Commissione, già citata, punto 72, e Tiercé Ladbroke/Commissione, già citata, punto 150). Inoltre, non emerge da alcun elemento del fascicolo che la Commissione abbia omesso di prendere in considerazione un elemento essenziale che era stato prospettato durante il procedimento amministrativo (v. sentenza Publishers Association/Commissione, già citata, punto 41 e 42).

229 Ne consegue che il motivo di violazione dell'art. 190 del Trattato non è fondato.

230 Risulta da quanto precede che la domanda di annullamento della decisione controversa va respinta.

3. *Sulla domanda in via subordinata di annullamento o riduzione delle ammende*

231 Le ricorrenti hanno invocato tre motivi a sostegno della domanda in via subordinata di annullamento o riduzione delle ammende. Con il primo fanno valere l'inosservanza dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17, con il secondo un'infrazione al principio di proporzionalità e con il terzo la violazione dell'art. 190 del Trattato.

Primo motivo: inosservanza dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17

Sintesi degli argomenti delle parti

232 Le ricorrenti sostengono che l'irrogazione di un'ammenda non era giustificata. Ritengono che la constatazione fatta al punto 44 della decisione controversa, secondo la quale «la FNK e la SCK non possono non essere state consapevoli del fatto che le pratiche incriminate tendevano a limitare la concorrenza, o almeno avevano tale effetto», non è esatta.

233 Non si può addebitare alla SCK di essere stata conscia dell'oggetto o quanto meno dell'effetto anticoncorrenziale del divieto di noleggio, da un lato, poiché era stato ammesso dal consiglio di certificazione che detto divieto costituiva l'unico mezzo per salvaguardare la coerenza del sistema di certificazione e, dall'altro, poiché la stessa Commissione ha riconosciuto, nel controricorso nella causa T-213/95, la complessità della pratica tanto sul piano concettuale quanto sul piano della politica della concorrenza. Ad ogni modo, in una precedente decisione, la Commissione avrebbe riconosciuto che il fatto di non essersi mai pronunciata in passato su un particolare tipo di infrazione è un motivo sufficiente per non infliggere ammende [decisione della Commissione 26 luglio 1988, 88/501/CEE, relativa ad un procedimento a norma degli artt. 85 e 86 del Trattato CEE (IV/31.043 — Tetra Pak I, licenza BTG; GU L 272, pag. 27; in prosieguo: la «decisione 88/501»)].

234 Quanto alla FNK, le ricorrenti si richiamano, per la contestazione sulle tariffe raccomandate, all'art. 5 del regolamento (CEE) della Commissione 30 novembre 1988, n. 4087, concernente l'applicazione dell'art. 85, n. 3, del Trattato a categorie di accordi di franchising (GU L 359, pag. 46; in prosieguo: il «regolamento n. 4087/88»), e all'art. 1, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 31 maggio 1991, n. 1534, concernente l'applicazione dell'art. 85, n. 3, del Trattato a talune categorie di accordi, di decisioni e di pratiche concertate nel settore delle assicurazioni (GU L 143, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 1534/91»), nonché alla sentenza della Corte 28 gennaio 1986, causa 161/84, Pronuptia (Racc. pag. 353), dai quali emergerebbe che la semplice applicazione delle tariffe raccomandate, che non sono vincolanti, non doveva considerarsi incompatibile con il diritto comunitario. Nell'ipotesi in cui l'elaborazione delle tariffe di compensazione fosse opera della FNK, questa avrebbe potuto ragionevolmente ignorare che detta pratica costituiva un'infrazione all'art. 85, n. 1, del Trattato, dato che la Commissione aveva già approvato, per ben due volte, regimi di compensazione identici nel settore bancario [decisioni della Commissione 87/103 e 19 luglio 1989, 89/512/CEE, relativa ad una procedura in virtù dell'art. 85 del Trattato CEE (IV/31.499 — Banche olandesi; GU L 253, pag. 1)].

235 La Commissione ricorda che, secondo una costante giurisprudenza, affinché un'infrazione possa considerarsi commessa intenzionalmente, non è necessario che l'impresa si sia resa conto di contravvenire al divieto dell'art. 85. Sarebbe sufficiente

che essa non potesse ignorare che il comportamento incriminato aveva come oggetto la restrizione della concorrenza (sentenza della Corte 11 luglio 1989, causa 246/86, Belasco e a./Commissione, Racc. pag. 2117, punto 41). Una siffatta situazione si sarebbe prodotta per quanto riguarda le ricorrenti. Quanto in particolare alla FNK, la Commissione osserva inoltre che non potrebbe invocare la sentenza Pronuptia, già citata, i regolamenti nn. 4087/88 e 1534/91 o la prassi decisionale della Commissione nel settore bancario, che riguardavano regimi tariffari liberi mentre nella fattispecie le tariffe raccomandate e di compensazione erano vincolanti e applicabili ai clienti.

Giudizio del Tribunale

236 Per giurisprudenza consolidata le infrazioni alle regole di concorrenza che possono costituire oggetto di una sanzione sono quelle commesse intenzionalmente o per negligenza ed è sufficiente a questo proposito che il responsabile non potesse ignorare che il suo comportamento avrebbe necessariamente comportato una restrizione della concorrenza (v. sentenza del Tribunale 7 luglio 1994, causa T-43/92, Dunlop Slazenger/Commissione, Racc. pag. II-441, punto 142, e giurisprudenza citata).

237 Gli argomenti della SCK secondo i quali non si è resa conto che il divieto di noleggio costituiva una restrizione della concorrenza non possono venire accolti. In primo luogo, il fascicolo non contiene alcun documento nel quale il consiglio di certificazione abbia affermato che il divieto di noleggio costituiva l'unico mezzo per mantenere la coerenza del sistema di certificazione di cui al punto 2.5 dei criteri di autorizzazione di detto consiglio. La relazione finale del 22 aprile 1992 del consiglio di certificazione al quale si riferiscono le ricorrenti rileva soltanto che la SCK non rispetta più questo punto dopo aver revocato il divieto di noleggio in esito alla pronuncia d'urgenza del giudice nazionale senza aver previsto una soluzione alternativa [«Si constata che la SCK, mettendo in esecuzione la pronuncia del giudice, ha abrogato la disposizione in questione (divieto di noleggio), ma non ha ancora adottato una disposizione diversa che possa rispondere all'obiettivo perseguito: vale a dire che le gru offerte a noleggio da altre imprese siano anche esse conformi agli stessi parametri. In questo modo la SCK non rispetta la condizione di cui al punto 2.5 dei criteri di autorizzazione»].

238 In secondo luogo, il riconoscimento ad opera della Commissione della complessità della pratica non costituisce nemmeno una giustificazione dell'«ignoranza» della SCK. È infatti inconcepibile che la SCK abbia potuto considerare che il divieto di noleggio, che rappresenta una menomazione della libertà contrattuale delle imprese cui è stato rilasciato il certificato di conformità e che incide sulla situazione delle imprese cui detto certificato non è stato rilasciato, non potesse implicare una restrizione della concorrenza sul mercato e far sorgere difficoltà sotto il profilo del diritto comunitario della concorrenza.

239 In terzo luogo, la decisione della Commissione di non irrogare un'ammenda nella decisione 88/501, data l'indole relativamente nuova delle infrazioni accertate non conferisce «un'immunità» alle imprese che commettono infrazioni che fino a quel momento non sono incorse in penalità irrogate dalla Commissione. Infatti, proprio nell'ambito specifico di ciascuna pratica la Commissione, nell'esercizio della sua discrezionalità, decide dell'opportunità di irrogare un'ammenda onde punire l'infrazione accertata e salvaguardare l'efficacia del diritto della concorrenza. A questo proposito si deve osservare che le ricorrenti non potevano ignorare gli effetti anticoncorrenziali di un divieto di noleggio applicato nell'ambito di un sistema di certificazione non aperto e che non prevedeva l'accettazione di garanzie equivalenti offerte da altri sistemi.

240 Quanto alla FNK, il sistema di tariffe raccomandate e di compensazione era vincolante (v. supra, punti 159-164) e questo sistema riguardava non solo i rapporti tra i membri della FNK (tariffe di compensazione), ma anche i rapporti tra questi e i committenti (tariffe raccomandate). Per tali caratteristiche, il caso di specie si distingue in modo fondamentale dalle situazioni su cui verteva la sentenza Pronuptia, già citata, e da quelle contemplate dal regolamento n. 4087/88 e dal regolamento n. 1534/91 come applicato dal regolamento n. 3932/92, nonché nella prassi decisionale della Commissione nel settore bancario, alle quali si richiamano le ricorrenti (v. supra, punto 234). Si deve aggiungere che il sistema di tariffe raccomandate e di compensazione mirava all'incremento dei prezzi sul mercato (v. supra, punti 163 e 164). Pertanto è escluso che la FNK potesse ignorare che il suo sistema di tariffe raccomandate e di compensazione avrebbe implicato una restrizione della concorrenza.

241 Ne consegue che il primo motivo va disatteso.

Secondo motivo: violazione del principio di proporzionalità

Sintesi degli argomenti delle parti

242 Le ricorrenti osservano che i fattori elencati dalla Commissione al n. 45 della decisione controversa per stabilire l'entità dell'ammenda non sono pertinenti. Anzitutto l'importo dell'ammenda non sarebbe proporzionato rispetto alla prospettata perturbazione del mercato comune del noleggio delle gru. In secondo luogo, la Commissione supporrebbe a torto che esistono stretti vincoli tra la SCK e la FNK che, insieme, costituirebbero solo il 40% delle imprese operanti sul mercato e quindi non deterrebbero una parte rilevante del mercato del noleggio delle gru. Infine, la FNK avrebbe volontariamente mantenuto la situazione risultante dall'esecuzione dell'ordinanza 11 febbraio 1992 nonostante fosse stata annullata dal giudice d'appello il 9 luglio 1992. Questo atteggiamento, che avrebbe giustificato una rinuncia ad irrogare ammende [decisione della Commissione 5 settembre 1979, 79/934/CEE, relativa ad una procedura di applicazione dell'art. 85 del Trattato CEE (IV/29.021 — BP Kemi — DDSF; GU L 286, pag. 32)], costituirebbe comunque un motivo sufficiente per una riduzione cospicua dell'ammenda.

243 Per di più, gli importi delle ammende sarebbero esorbitanti, poiché la FNK e la SCK non disporrebbero dei mezzi finanziari per pagarle. Nell'ipotesi della SCK, la breve durata dell'infrazione [decisione della Commissione 19 dicembre 1974, 75/75/CEE, relativa ad un procedimento a norma dell'art. 86 del Trattato CEE (IV/28.851 — General Motors Continental; GU L 29, pag. 14)], nonché il fatto che la Commissione non aveva mai precisato l'applicazione delle norme di concorrenza ai sistemi di certificazione (sentenza della Corte 3 luglio 1991, causa C-62/86, AKZO/Commissione, Racc. pag. I-3359, punto 163) sarebbero circostanze attenuanti che giustificano una riduzione dell'ammenda irrogata. Nell'ipotesi della FNK, la Commissione non avrebbe avuto il diritto di commisurare l'ammenda al fatturato degli aderenti alla FNK, poiché la decisione controversa aveva come destinataria l'associazione e non gli aderenti singoli. Infine, il fatto che la Commis-

sione, nel corso del procedimento amministrativo, ponendo in non cale l'art. 6 della CEDU, non abbia adottato una decisione entro un termine ragionevole giustificherebbe la riduzione dell'ammenda irrogata.

244 Nelle loro osservazioni sulla memoria d'intervento, le ricorrenti si richiamano ancora alla decisione della Commissione 5 giugno 1996, 96/438/CEE, relativa ad un procedimento a norma dell'art. 85 del Trattato CE (IV/34.983 — FENEX; GU L 181, pag. 28; in prosieguo: la «decisione 96/438»), nella quale la Commissione ha erogato un'ammenda di soli 1 000 ECU, mentre l'infrazione accertata avrebbe avuto caratteristiche analoghe a quelle dell'infrazione contestata alla FNK.

245 La Commissione ribatte che le ricorrenti non possono sostenere che non vi è stata perturbazione del mercato comunitario. Le due ricorrenti, considerate congiuntamente, occuperebbero una parte rilevante del mercato olandese. Inoltre il sistema di tariffe raccomandate e di compensazione è stato applicato per oltre dieci anni prima che la FNK lo abrogasse per ottemperare all'ordinanza d'urgenza 11 febbraio 1992 del presidente dell'Arrondissementsrechtbank di Utrecht. Quanto all'importo delle ammende, esso non sarebbe esorbitante, poiché il fatturato dei membri rispettivi delle ricorrenti ammonterebbe a oltre 200 milioni di ECU. Terrebbe conto della durata relativamente breve dell'infrazione per quanto riguarda la SCK. Infine non sarebbe stata commessa alcuna violazione dell'art. 6 della CEDU.

Giudizio del Tribunale

246 Secondo una giurisprudenza costante, l'importo dell'ammenda dev'essere commisurato alle circostanze della violazione ed alla gravità dell'infrazione e la valutazione della gravità dell'infrazione per stabilire l'importo dell'ammenda deve essere effettuata tenendo conto, in particolare, della natura delle restrizioni provocate alla concorrenza (v. sentenza del Tribunale 14 luglio 1994, causa T-77/92, Parker Pen/Commissione, Racc. pag. II-549, punto 92).

247 Al punto 45 della decisione controversa, la Commissione ha valutato la gravità delle infrazioni per stabilire l'importo delle ammende da irrogare alle ricorrenti. Ha anzitutto considerato che il sistema delle tariffe della FNK e il divieto di noleggio della SCK «costituiscono uno strumento artificiale di controllo o di limitazione del mercato olandese del noleggio di gru e falsano quindi il gioco della concorrenza nel mercato comune nel noleggio di gru». Inoltre essa ha tenuto conto del fatto che le ricorrenti, «che mantengono tra loro stretti legami, raggruppano un gran numero di imprese che occupano congiuntamente una parte rilevante del mercato di noleggio di gru» e che «hanno cessato di applicare le disposizioni di cui trattasi solo perché costrette da una decisione giudiziaria».

248 La pertinenza di questi elementi di valutazione della gravità delle infrazioni non può costituire oggetto di dubbio, quindi si deve esaminare l'esattezza materiale delle constatazioni corrispondenti.

249 È già stato osservato che il divieto di noleggio della SCK e il sistema di tariffe raccomandate e di compensazione della FNK costituiscono infrazione all'art. 85, n. 1, del Trattato. Si deve ricordare a questo proposito che il divieto di noleggio connesso a un sistema di certificazione non totalmente aperto e che non prevede l'accettazione di garanzie equivalenti di altri sistemi limitava le possibilità concorrenziali delle imprese sprovviste di certificato ed in particolare delle imprese non olandesi. D'altro canto, il sistema di tariffe della FNK limitava in modo rilevante la concorrenza tra i membri di detta associazione. Le pratiche controverse della FNK e della SCK hanno quindi perturbato notevolmente il mercato comune del noleggio di gru. Quanto ai rapporti tra la FNK e la SCK, le stesse ricorrenti dichiarano nel ricorso che «il numero di imprese aderenti alla FNK e alla SCK era pressappoco identico e si trattava in maggioranza delle stesse entità». La Commissione non ha nemmeno commesso errori stimando che gli aderenti alla FNK e le imprese cui il certificato è stato rilasciato dalla SCK rappresentano una parte notevole del mercato del noleggio di gru. La Commissione ha ritenuto nella decisione controversa che la FNK e la SCK rappresentavano il 78 o il 51% del mercato olandese di noleggio di gru (punto 6). La percentuale del 51% era d'altra parte stata prospettata dalle ricorrenti stesse durante il procedimento amministrativo. Quindi, al punto 26 della risposta alla comunicazione degli addebiti del 21 ottobre 1994, le

ricorrenti, contestando il dato del 75% assunto dalla Commissione, avevano sostenuto che gli aderenti alla FNK gestivano complessivamente, al 31 dicembre 1993, 1 544 gru mobili su un totale di circa 3 000 gru mobili nel settore del noleggio delle gru, cioè una quota di mercato del 51%. Perciò, l'argomentazione delle ricorrenti secondo la quale la FNK e la SCK, alle quali aderiscono in sostanza le stesse imprese, occuperebbero solo il 40% del mercato olandese del noleggio di gru va respinta. Comunque, una quota di mercato del 40% rappresenta una quota notevole del mercato olandese del noleggio di gru. Inoltre la FNK non può sostenere, per ottenere l'annullamento o la riduzione dell'ammenda, di aver mantenuto la situazione instaurata in esecuzione dell'ordinanza 11 febbraio 1992, malgrado detto provvedimento fosse annullato dal giudice d'appello il 9 luglio 1992. Poiché l'ammenda si riferiva solo al periodo che va fino al 6 febbraio 1992 (punto 46 della decisione controversa), il fatto che la FNK non abbia più applicato il suo sistema di tariffe raccomandate e di compensazione dopo l'11 febbraio 1992 è infatti inconferente per la valutazione della gravità di un'infrazione commessa nel periodo precedente il 6 febbraio 1992.

250 Quanto al motivo di violazione dell'art. 6, n. 1, della CEDU, si deve ricordare che non è fondato (v. supra, punti 53-70). L'argomento volto ad ottenere una riduzione dell'ammenda a causa della prospettata inosservanza del principio del termine ragionevole non può quindi, a sua volta, essere accolto.

251 Le ricorrenti non possono nemmeno trarre argomento dalla decisione 96/438. Infatti, emerge da detta decisione che le tariffe proposte dalla FENEX erano tariffe puramente indicative. Non si trattava dunque di un regime di tariffe che, come nella specie, era vincolante per i membri dell'associazione in virtù di un obbligo di osservare tariffe accettabili (v. supra, punti 159-164). D'altro canto, è patente che, contrariamente alla FNK (ordinanza d'urgenza 11 febbraio 1992 del presidente dell'Arrondissementsrechtbank di Utrecht; v. supra, punto 8), la FENEX non è stata costretta da un giudice nazionale né da un'altra pubblica autorità a por fine alle sue pratiche di diffusione delle tariffe. Inoltre la FENEX aveva già cessato volontariamente la diffusione delle tariffe raccomandate prima che la Commissione decidesse d'aprire d'ufficio, e non su reclamo, un procedimento nei suoi confronti.

252 Sulla lamentata violazione del principio di proporzionalità, per quanto riguarda l'importo delle ammende valutato alla luce dei mezzi finanziari delle ricorrenti, si

deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, l'impiego del termine generico «infrazione» all'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17, nel senso che comprende indistintamente gli accordi, le pratiche concordate e le decisioni delle associazioni di imprese, indica che i massimi contemplati da questa disposizione si applicano allo stesso modo agli accordi e pratiche concordate nonché alle decisioni di associazioni di imprese. Ne consegue che il massimo del 10% del giro d'affari deve calcolarsi rispetto al giro d'affari realizzato da ciascuna delle imprese aderenti a detti accordi e pratiche concordate o dal complesso delle imprese aderenti a dette associazioni di imprese, o quanto meno allorché, in virtù delle norme interne, l'associazione può rendere corresponsabili i propri membri. La correttezza di questo giudizio è corroborata dal fatto che l'influenza che un'associazione d'imprese ha potuto esercitare sul mercato non dipende infatti dal «volume d'affari» suo proprio, il quale non rivela la sua dimensione né la sua potenza economica, bensì dal fatturato dei suoi soli soci, il quale costituisce un'indicazione della sua dimensione e della sua potenza economica (sentenze CB e Europay/Commissione, già citata, punti 136 e 137, e SPO e a./Commissione, già citata, punto 385).

253 Nel caso di specie non è contestato che la FNK è un'associazione di imprese (punto 8 della notifica della FNK). D'altro canto, stando all'art. 6 del suo statuto, l'associazione può coinvolgere la responsabilità dei suoi aderenti. Le ricorrenti non potrebbero quindi sostenere che la Commissione non aveva il diritto di prendere in considerazione il fatturato degli aderenti alla FNK per fissare l'importo delle ammende da irrogare alla detta associazione.

254 Per quanto riguarda tuttavia l'ammenda inflitta alla SCK, si deve rilevare che la Commissione nella sua decisione controversa ha correttamente definito la SCK come impresa (punto 17) e non come associazione di imprese. Pertanto, la Commissione non aveva il diritto di commisurare al fatturato delle imprese provviste di certificato di conformità l'importo dell'ammenda. Emerge dal bilancio della SCK per il 1994 che il volume d'affari ammontava a 608 231 HFL, vale a dire l'equivalente di circa 288 750 ECU. Benché la Commissione abbia rispettato il massimale stabilito dall'art. 15, n. 2, lett. a), del regolamento n. 17, risulta che l'ammenda di 300 000 ECU irrogata alla SCK, che supera il giro d'affari complessivo realizzato da questa durante l'anno precedente l'emanazione della decisione controversa, è sproporzionato.

255 Così stando le cose, il Tribunale considera, nell'esercizio della sua competenza anche di merito, che sia equo ridurre a 100 000 ECU l'importo della detta ammenda.

Terzo motivo: violazione dell'art. 190 del Trattato

Sintesi degli argomenti delle parti

256 Le ricorrenti sostengono che la Commissione ha motivato in modo lacunoso l'importo dell'ammenda (sentenze della Corte 15 luglio 1970, causa 45/69, Boehringer Mannheim/Commissione, Racc. pag. 769, in particolare pag. 811; 16 dicembre 1975, cause riunite da 40/73 a 48/73, 50/73, 54/73, 55/73, 56/73, 111/73, 113/73 e 114/73, Suiker Unie e a./Commissione, Racc. pag. 1663, punto 612, e 7 giugno 1983, cause riunite 100/80, 101/80, 102/80 e 103/80, Musique Diffusion française/Commissione, Racc. pag. 1825, punto 120).

257 La Commissione si richiama ai punti 45 e 46 della decisione controversa.

Giudizio del Tribunale

258 Si deve ricordare che l'oggetto dell'obbligo di motivazione delle decisioni lesive è quello di fornire agli interessati le indicazioni necessarie per sapere se siano o meno fondate e di consentire al giudice di esercitare il proprio sindacato sulla legittimità di dette decisioni (v. giurisprudenza citata al punto 226 di cui sopra e sentenza del Tribunale 6 aprile 1995, causa T-150/89, Martinelli/Commissione, Racc. pag. II-1165, punto 65).

259 Al punto 44 della decisione controversa la Commissione ha considerato che le ricorrenti non potessero ignorare che le pratiche commerciali criticate avevano come oggetto o quanto meno come effetto una restrizione della concorrenza. Ai punti 45 e 46 essa ha valutato rispettivamente la gravità e la durata delle infrazioni per fissare l'importo dell'ammenda da irrogare alle ricorrenti. Questi due ultimi punti hanno fornito alle ricorrenti le indicazioni necessarie per sapere se le ammende che sono state loro irrogate fossero o meno giustificate e consentono al Tribunale di esercitare il proprio sindacato di legittimità.

260 Il terzo motivo non può quindi venire accolto.

261 Da quanto precede risulta che la domanda di annullamento delle ammende va respinta, e che vi è solo motivo di ridurre l'importo dell'ammenda inflitta alla SCK.

Sulle spese

262 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte che rimane soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Tuttavia, ai sensi del n. 3 dello stesso articolo, il Tribunale può ripartire le spese o decidere che ciascuna parte sopporti le proprie spese se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi. Nel caso di specie le ricorrenti sono rimaste soccombenti in tutti i loro capi di domanda nella causa T-213/95, nelle domande principali e nel complesso delle domande in subordine nella causa T-18/96. Non si deve quindi applicare l'art. 87, n. 3, del regolamento di procedura. Le ricorrenti sono quindi condannate alle spese della convenuta, ivi comprese quelle relative ai procedimenti sommari. Sono a loro carico inoltre le spese delle parti intervenienti.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) Le cause T-213/95 e T-18/96 sono riunite ai fini della sentenza.

2) L'importo dell'ammenda inflitta alla Stichting Certificatie Kraanverhuurbedrijf all'art. 5, n. 2, della decisione della Commissione 29 novembre 1995, 95/551/CE, relativa ad un procedimento a norma dell'articolo 85 del Trattato CE (IV/34.179, 34.202, 34.216 — Stichting Certificatie Kraanverhuurbedrijf e Federatie van Nederlandse Kraanverhuurbedrijven), è ridotto a 100 000 ECU.

3) I ricorsi sono respinti per il resto.

4) Le parti ricorrenti sopporteranno le spese da esse incontrate e le spese sostenute dalla Commissione, ivi comprese quelle relative ai procedimenti sommari. Sono a loro carico anche le spese degli intervenienti.

Lenaerts Lindh Azizi

Cooke Jaeger

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 22 ottobre 1997.

Il cancelliere Il presidente

H. Jung P. Lindh

Indice

I fatti e il procedimento ..... II - 1749

Conclusioni delle parti ..... II - 1757

Sul ricorso per risarcimento danni (causa T-213/95) ..... II - 1759

1. Sul comportamento illegittimo contestato alla Commissione ..... II - 1759

Primo motivo: violazione dell'art. 6 della CEDU ..... II - 1760

Sintesi degli argomenti delle parti ..... II - 1760

Giudizio del Tribunale ..... II - 1763

Secondo motivo: violazione del principio della certezza del diritto ..... II - 1769

Sintesi degli argomenti delle parti ..... II - 1769

Giudizio del Tribunale ..... II - 1770

Terzo motivo: violazione del principio della tutela del legittimo affidamento ..... II - 1771

Sintesi degli argomenti delle parti ..... II - 1771

Giudizio del Tribunale ..... II - 1772

Quarto motivo: violazione del diritto di venir ascoltati ..... II - 1773

Sintesi degli argomenti delle parti ..... II - 1773

Giudizio del Tribunale ..... II - 1774

2. Sul nesso causale ..... II - 1776

Sintesi degli argomenti delle parti ..... II - 1776

Giudizio del Tribunale ..... II - 1776

Sul ricorso per la dichiarazione di nullità o di annullamento della decisione 95/551 (causa T-18/96) ..... II - 1778

1. Sulla domanda di accertamento della nullità della decisione controversa ..... II - 1778

Sintesi degli argomenti delle parti ..... II - 1778

Giudizio del Tribunale ..... II - 1779

2. Sulla domanda di annullamento della decisione controversa ..... II - 1781

Primo motivo: violazione degli artt. 3, 4, 6 e 9 del regolamento n. 17 ..... II - 1781

Sintesi degli argomenti delle parti ..... II - 1781

Giudizio del Tribunale ..... II - 1782

Secondo motivo: violazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato ..... II - 1782

Sulla prima parte, concernente un errore consistente nel qualificare la SCK come impresa ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato ..... II - 1783

— Sintesi degli argomenti delle parti ..... II - 1783

— Giudizio del Tribunale ..... II - 1784

Sulla seconda parte, inerente ad un errore di diritto vertente sul richiamo ai criteri di trasparenza, di apertura, di indipendenza e di accettazione di garanzie equivalenti di altri sistemi nella valutazione della compatibilità di un sistema di certificazione con l'art. 85, n. 1, del Trattato, e ad un errore di valutazione che sarebbe stato commesso dalla Commissione allorché ha ritenuto che il divieto di noleggio avesse lo scopo o l'effetto di restringere la concorrenza ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato ..... II - 1785

— Sintesi degli argomenti delle parti ..... II - 1785

— Giudizio del Tribunale ..... II - 1788

Sulla terza parte, attinente al fatto che la Commissione avrebbe commesso un errore di valutazione ritenendo che il sistema delle tariffe raccomandate e di compensazione avesse per oggetto o per effetto una restrizione della concorrenza ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato ..... II - 1795

— Sintesi degli argomenti delle parti ..... II - 1795

— Giudizio del Tribunale ..... II - 1797

a) Il sistema di tariffe raccomandate e di tariffe di compensazione ..... II - 1797

b) La responsabilità della FNK nella fissazione delle tariffe di compensazione ..... II - 1801

Sulla quarta parte, vertente su un errore di valutazione dell'incidenza sul commercio fra Stati membri ..... II - 1803

— Sintesi degli argomenti delle parti ..... II - 1803

— Giudizio del Tribunale ..... II - 1804

Terzo motivo: violazione dell'art. 85, n. 3, del Trattato ..... II - 1806

Sintesi degli argomenti delle parti ..... II - 1806

— Quanto al rifiuto della Commissione di concedere l'esenzione per il divieto di noleggio della SCK ..... II - 1807

— Sul rifiuto della Commissione di esentare il sistema delle tariffe raccomandate e di compensazione ..... II - 1808

Giudizio del Tribunale ..... II - 1810

— Quanto al rifiuto della Commissione di esentare il divieto di noleggio della SCK ..... II - 1810

— Sul diniego da parte della Commissione di esenzione del sistema di tariffe raccomandate e di compensazione ..... II - 1815

Quarto motivo: violazione dei diritti della difesa ..... II - 1818

Sintesi degli argomenti delle parti ..... II - 1818

Giudizio del Tribunale ..... II - 1820

Quinto motivo: violazione dell'art. 190 del Trattato ..... II - 1822

Sintesi degli argomenti delle parti ..... II - 1822

Giudizio del Tribunale ..... II - 1822

3. Sulla domanda in via subordinata di annullamento o riduzione delle ammende ..... II - 1824

Primo motivo: inosservanza dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 ..... II - 1824

Sintesi degli argomenti delle parti ..... II - 1824

Giudizio del Tribunale ..... II - 1826

Secondo motivo: violazione del principio di proporzionalità ..... II - 1828

Sintesi degli argomenti delle parti ..... II - 1828

Giudizio del Tribunale ..... II - 1829

Terzo motivo: violazione dell'art. 190 del Trattato ..... II - 1833

Sintesi degli argomenti delle parti ..... II - 1833

Giudizio del Tribunale ..... II - 1833

Sulle spese ..... II - 1834